HOUSE OF COMMONS
CANADA

CANADIAN LIVESTOCK AND BEEF PRICING IN THE AFTERMATH OF THE BSE CRISIS

Report of the Standing Committee on Agriculture and Agri-Food

Paul Steckle, M.P.
Chair

April 2004

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

104-07482/

CANADIAN LIVESTOCK AND BEEF PRICING IN THE AFTERMATH OF THE BSE CRISIS

Report of the Standing Committee on Agriculture and Agri-Food

Paul Steckle, M.P.
Chair

April 2004

STANDING COMMITTEE ON AGRICULTURE AND AGRI-FOOD

CHAIR

Paul Steckle, M.P.	*Huron—Bruce, Ontario*

VICE-CHAIRS

Gerry Ritz, M.P.	*Battlefords—Lloydminster, Saskatchewan*
Rose-Marie Ur, M.P.	*Lambton—Kent—Middlesex, Ontario*

MEMBERS

Gilbert Barette, M.P.	*Temiscamingue, Quebec*
Rick Borotsik, M.P.	*Brandon—Souris, Manitoba*
Hon. Wayne Easter, M.P.	*Malpeque, Prince Edward Island*
Ken Epp, M.P.	*Elk Island, Alberta*
Hon. Mark Eyking, M.P.	*Sydney—Victoria, Nova Scotia*
Hon. Georges Farrah, M.P.	*Bonaventure—Gaspé—Îles-de-la-Madeleine—Pabok, Quebec*
Marcel Gagnon, M.P.	*Champlain, Quebec*
Howard Hilstrom, M.P.	*Selkirk—Interlake, Manitoba*
Hon. David Kilgour, M.P.	*Edmonton Southeast, Alberta*
Larry McCormick, M.P.	*Hastings—Frontenac—Lennox and Addington, Ontario*
John O'Reilly, M.P.	*Haliburton—Victoria—Brock, Ontario*
Louis Plamondon, M.P.	*Bas-Richelieu—Nicolet—Bécancour, Quebec*
Dick Proctor, M.P.	*Palliser, Saskatchewan*

OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED

Garry Breitkreuz, M.P.	*Yorkton—Melville, Saskatchewan*
Murray Calder, M.P.	*Dufferin—Peel—Wellington—Grey, Ontario*
Rick Casson, M.P.	*Lethbridge, Alberta*
Hon. Brenda Chamberlain, M.P.	*Guelph—Wellington, Ontario*
Claude Duplain, M.P.	*Portneuf, Quebec*
Hon. Dan McTeague, M.P.	*Pickering—Ajax—Uxbridge, Ontario*
Deepak Obhrai, M.P.	*Calgary East, Alberta*
Pauline Picard, M.P.	*Drummond, Quebec*
Suzanne Tremblay, M.P.	*Rimouski-Neigette-et-la Mitis, Quebec*

CLERK OF THE COMMITTEE

Bibiane Ouellette

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Jean-Denis Fréchette, Principal
Frédéric Forge, Analyst
Daniel J. Shaw, Analyst

THE STANDING COMMITTEE ON AGRICULTURE AND AGRI-FOOD

has the honour to present its

SECOND REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to a study on the pricing of beef at the slaughter, wholesale and retail levels in the context of the BSE crisis in Canada. After hearing evidence, the Committee agreed to report to the House as follows:

CHAIR'S FOREWORD

The House of Commons Standing Committee on Agriculture and Agri-Food conducted a study of "the pricing of beef at the slaughter, wholesale, and retail levels in the context of the BSE crisis in Canada." This study follows up on the Committee's report entitled *The Investigation and the Government Response Following the Discovery of a Single Case of Bovine Spongiform Encephalopathy*, tabled in the House of Commons in November 2003. In that report, the Committee observed stable or slightly decreasing wholesale and retail prices for beef products in the face of sharply declining cattle prices. The Committee found this rather unresponsive pricing pattern disconcerting and therefore recommended that the Competition Bureau conduct an investigation into the pricing of beef at the processing and retail levels — a recommendation that was supported by an official written request to the Commissioner of Competition.

In his letter of response on 3 December 2003, the Acting Commissioner of Competition stated that the Committee's report and hearings of 11 August 2003 did not "disclose any specific indication of an offence under the *Competition Act* had occurred" — a requirement under section 9(2) of the Act. Consequently, the Competition Bureau was not in a position to initiate an inquiry into the pricing of beef.

Since that time, more data has been made available which suggests that the situation has grown worse. In the aftermath of the BSE crisis, many industry experts and the public at large have observed cattle prices plummeting well below economically viable levels for many cattlemen. At the same time, the wholesale and retail prices of beef products have either risen or fallen by a much smaller proportion than cattle prices. The growing spread between farm-gate and retail prices has led many industry observers to express concern over the recent consolidation and rationalization within the packer and processing segment of the industry, which may have resulted in too much concentration of ownership. In the interest of pursuing these concerns, the Committee has continued its study of all potential explanations, including both competitive and anticompetitive conduct, for the most recent increase in wholesale-to-farm-gate and retail-to-wholesale price spreads. Should any anticompetitive conduct on the part of vertically integrated operators be found, including any conspiracy to lower the prices of cattle in the bidding for supply, the adoption of predatory procurement policies (i.e., using their feedlot activities to cross-subsidize slaughterhouse activities with predatory intent), or the adoption of a policy to refuse to deal with any livestock producer or his agent, the Committee will recommend corrective measures to government. Indeed, the Committee will provide, in addition to this report, a letter and attachments of complaints and allegations made by industry stakeholders to the Minister of Agriculture and Agri-Food, the Minister of Industry and the Commissioner of Competition.

On behalf of the Committee, I would like to thank the individuals and organizations that took part in this series of hearings, and express our appreciation for the helpful insights and analysis they provided. The Committee recognizes that Canada's agricultural sector provides safe and competitively priced food to the public while making a significant contribution to Canada's economy.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

That the Minister of Industry instruct the Commissioner of Competition, under section 10 of the *Competition Act*, to conduct immediately an inquiry into the pricing of slaughter cattle and beef at the wholesale level.

RECOMMENDATION 2

That the Competition Bureau monitor the wholesale and retail pricing of beef, as well as the fed and feeder cattle prices, and that the Commissioner of Competition report periodically, or at the call of the Chair, to the House of Commons Standing Committee on Agriculture and Agri-Food.

RECOMMENDATION 3

That the Government of Canada engage an independent body to conduct a comprehensive study of the competitive aspects of the cattle and beef products industry in Canada.

RECOMMENDATION 4

That the Government of Canada and its agencies involved in the agri-food sector work with livestock producers and processors to find new business opportunities in the livestock processing sector, with a particular emphasis on increasing livestock slaughter and value-added products processing capacity.

RECOMMENDATION 5

That the Governments of Canada and the United States immediately implement the World Organisation for Animal Health Code and repeal both countries' import embargoes, while continuing to negotiate other modalities of an implementation plan that would improve the free flow of livestock and meat.

TABLE OF CONTENTS

CHAIR'S FOREWORD vii

LIST OF RECOMMENDATIONS ix

INTRODUCTION 1

CHAPTER 1: BEEF AND CATTLE MARKETS AND PRICES IN CANADA 5

Domestic and Export Markets for Canadian Beef and Cattle (1987-2002) 5

Post-BSE Beef and Cattle Markets 6

Cattle Prices (2002-2004) 8

Wholesale Beef Prices (2002-2004) 10

Retail Beef Product Prices (2002-2004) 11

Retail-Wholesale-Farm-gate Price Spreads 12

CHAPTER 2: INDUSTRY STRUCTURE, PERFORMANCE AND COMPETITION 15

An Integrated North American Market 15

The Cattle-Beef Supply/Value Chain 16

Industry Structure and Performance 18

Cow-Calf Operations 18

Feedlot Operations 20

Packing and Processing Operations 21

Retailer Operations 23

Competition 24

CHAPTER 3: BSE IMPACTS AND THE GOVERNMENTS' BSE RECOVERY PROGRAM 27

BSE Impacts 27

Short-term Impacts 27

Long-term Impacts 29

The Federal-Provincial BSE Recovery Program 30

CHAPTER 4: INDUSTRY AND GOVERNMENT RESPONSES TO THE BSE CRISIS AND BEYOND 33

Canadian Cattle Prices and the BSE Crisis 33

Comparative Advantage in Beef and Packer Gross Margins 35

Government Financial Assistance Programs in Retrospect 40

Slaughter and Value-Added Products Processing Capacity 42

Fully Open Export Markets and Clear Rules 44

CONCLUSION 47

APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 49

APPENDIX B — LIST OF BRIEFS 51

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 53

MINUTES OF PROCEEDINGS 55

INTRODUCTION

On 20 May 2003, a single case of bovine spongiform encephalopathy (BSE) was detected in Alberta. This discovery set off a series of events that devastated Canadian cattlemen and other livestock producers and that continue to do so. The immediate closing of borders across the industrialized world to Canadian cattle and beef products sent cattle prices spiralling downward, led to the building of record levels of cattle inventories, dramatically raised feed costs, drained cattlemen's cash positions and completely eliminated any chance for profitability in 2003, with little prospects for recovery in the immediate and foreseeable future. The devastation did not stop at cattlemen and other livestock producers. The beef packers and further processors are also important export-oriented businesses that suffered financially from cattle being backed up at the border and from shipments of beef and beef products being halted, particularly exports bound for Japan and Korea. Demurrage and destruction costs were incurred on some of these products, while unusually high storage and refrigeration costs were experienced on backlogged products held in container yards and bonded warehouses. The only positive development arising from the BSE crisis was the donation of more than $1 million of beef products to Canada's food banks.

The cattle and beef products industry is an important source of wealth creation and employment in Canada; by 2002, it had grown to an estimated $7.7 billion in annual sales, with exports surging to $4 billion. Selected regions of Alberta, Saskatchewan and Ontario were particularly hit hard by the BSE crisis. Lost employment at the packers' facilities — which before the BSE crisis had directly employed more than 10,000 people and created five additional jobs (indirect and induced) for every person employed directly — threatened to pull down the economic foundations of many rural, farm-based economies. It is hoped that the $500-million Federal-Provincial BSE Recovery Program and at least $400 million in other provincial government assistance, along with the forthcoming $680-million federal government Transitional Industry Support Program, will prevent cattle-based communities from suffering economic collapse while awaiting the reopening of the export markets, in particular that of the United States.

The trends in wholesale and retail prices of beef and beef products since the beginning of the BSE crisis have been a source of confusion and concern for Canadians. Confusion arises because the public has noticed that the transmission of the initial impact on cattle prices, or prices at the production stage, through wholesale stage to the final retail stage was relatively slow, taking about two months overall. Furthermore, retail price reductions in this period were also less severe; the percentage decline in retail prices was small compared to that of farm-gate prices (the prices received by cattlemen). Concern arises because the lack of responsiveness of wholesale and retail prices to farm-gate prices suggests that the recent consolidation and rationalization within the packing and processing

segment of the industry may have resulted in too much concentration of ownership that has engendered anticompetitive pricing and procurement practices. Moreover, Canadians are understandably worried by the possibility that one segment of the industry — packers and further processors — may have largely (except for their initial losses) escaped the economic turmoil caused by the BSE crisis, and may indeed have unduly profited by it, while another segment — cattlemen and ranchers — is undergoing financial upheaval.

Obviously, the economic forces that drive farm-gate, wholesale and retail prices of beef and beef products are complex. One of these complexities involves the joint production characteristic of the various beef cuts. The loss of the Japanese and Korean markets for beef tongues, kidney, tripe (stomach), feet and tails — by-products that are now sent to rendering or sold at significantly lower prices in other export markets — along with the loss of the lucrative Korean market for short ribs, which are now sent to "trim" for hamburger at 20% of the value of short ribs sold to Korea, has exerted pressure for change on current pricing arrangements. Also factoring into the farm-gate-wholesale-retail pricing equation is the fact that packers have lost the credits they used to receive from the rendering of the discarded meat and bones and, apparently, are now charged up to $40 per head to take away this material. Furthermore, since July 2003, Canada requires the removal of specific risk materials (SRM) — the contagion agent for BSE — at slaughter from all cattle aged 30 months and older, which has added directly and indirectly to processing costs: directly in the form of veterinarian and dentition costs, and indirectly by requiring separate slaughtering and processing lines based on the age of the cattle. Consequently, a much larger (processing cost) wedge has been driven between wholesale prices of traditional domestic-market beef cuts and the farm-gate prices of cattle, putting upward pressure on the former and downward pressure on the latter.

Which of these two economic accounts — the anticompetitive version or the competitive version — best explains the much larger wholesale-to-farm-gate price spread is the object of this Committee's investigation. The Committee has organized this report in the following way.

In Chapter 1, the Committee reviews the data on markets and prices — farm-gate, wholesale and retail — for cattle, beef and beef products just prior to and in the wake of the BSE crisis, and the wholesale-to-farm-gate and retail-to-wholesale price spreads.

In Chapter 2, the Committee examines the industry's competitive structure and performance at each stage of production. The Committee also focuses on the competitive aspects of the vertically integrated companies (i.e., feedlot and slaughterhouse operations) — Cargill Foods, Tyson Foods, XL Beef in Western Canada and Better Beef in Ontario.

In Chapter 3, the Committee assesses both the short- and long-term impacts of the BSE crisis, as well as the performance of the Federal-Provincial BSE Recovery Program.

In Chapter 4, the Committee assesses the responses of industry and the federal government to the BSE crisis and offers further suggestions for mitigating such crises in the future.

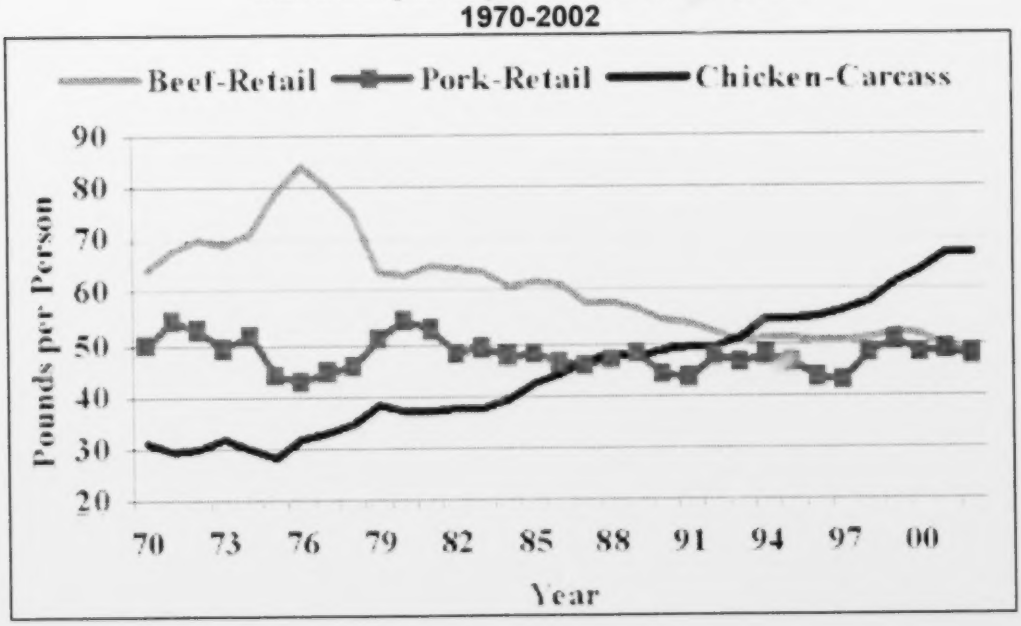
In the Conclusion, the Committee summarizes its findings and recommendations to government.

CHAPTER 1
BEEF AND CATTLE MARKETS AND PRICES IN CANADA

Domestic and Export Markets for Canadian Beef and Cattle (1987-2002)

Since the late 1980s, the Canadian cattle and beef industry has grown to an estimated $7.7 billion in annual sales. This expansion was primarily driven by exports to the United States, as it was stimulated by policies favouring freer trade (through the implementation of the FTA and the NAFTA) and a declining Canadian dollar currency exchange value. Domestic consumption of beef products, on the other hand, remained either stable or declined over the period (see Figure 1.1).

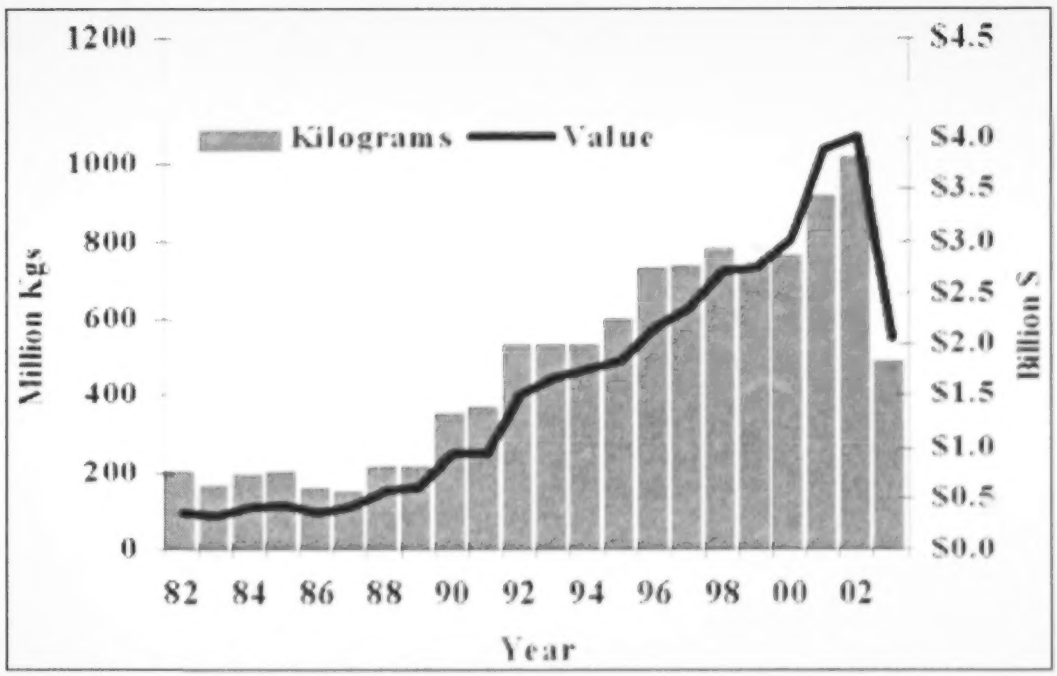
Figure 1.1
Canadian per Capita Meat Consumption
1970-2002



Source: Canfax, George Morris Centre

Indeed, total cattle and beef exports were $4 billion in 2002, the equivalent of $11 million in sales per day (see Figure 1.2). These exports consisted of $1.8 billion worth of cattle and calves and $2.2 billion in beef products. Approximately 60% of Canada's production was exported in 2002, with the United States accounting for 80% of Canadian beef exports and almost 100% of cattle exports.

Figure 1.2
Canadian Beef and Cattle Exports
1982-2003



Source: Canfax, George Morris Centre

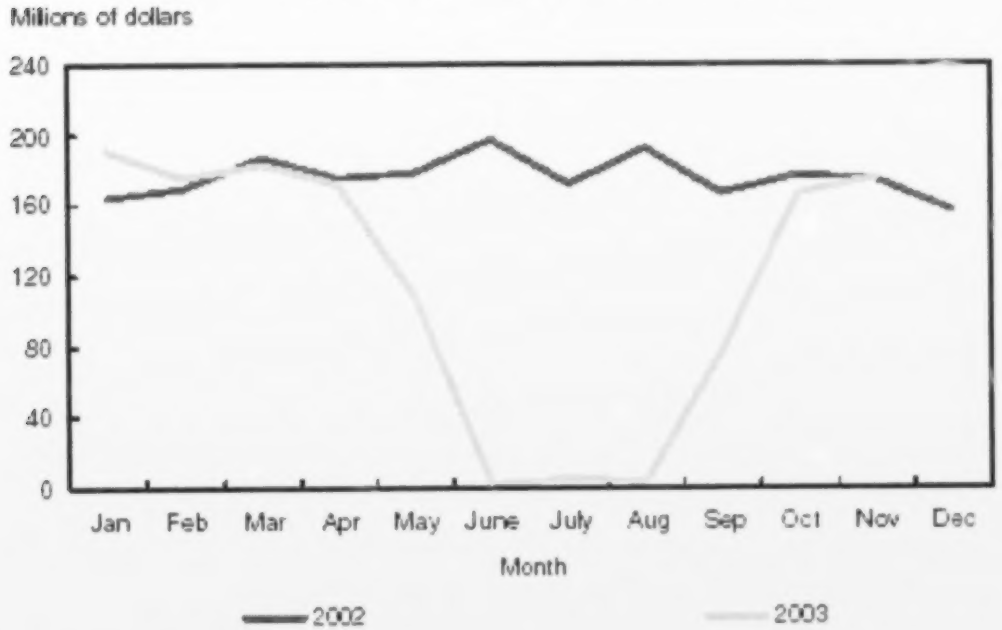
The export market has enjoyed phenomenal growth since the late 1980s. In the early 1980s, the value of Canadian cattle and beef exports consistently hovered just below the $500-million level. In the 15-year period that followed the 1988 implementation of the FTA, Canadian cattle and beef exports experienced an eight-fold increase, the equivalent of a 16.3% annual compound growth rate. The FTA was clearly the principal stimulus for this strong performance, but the declining value of the Canadian dollar vis-à-vis the U.S. dollar — from US85¢ in 1990 to US64¢ in 2002, or about a 25% decline in value over the period — also played an important role.

Post-BSE Beef and Cattle Markets

The Canadian beef and cattle industry was enjoying record demand in 2003. However, the export market, which had begun the year in strong fashion, started to show signs of weakness in late March and early April, the likely consequence of a rising Canadian dollar. Bad soon turned to worse when, on 20 May 2003, a single case of BSE was found in Alberta. Based on this finding, borders across the industrialized world were immediately closed to Canadian cattle and beef products. Canadian beef exports plummeted to virtually zero throughout

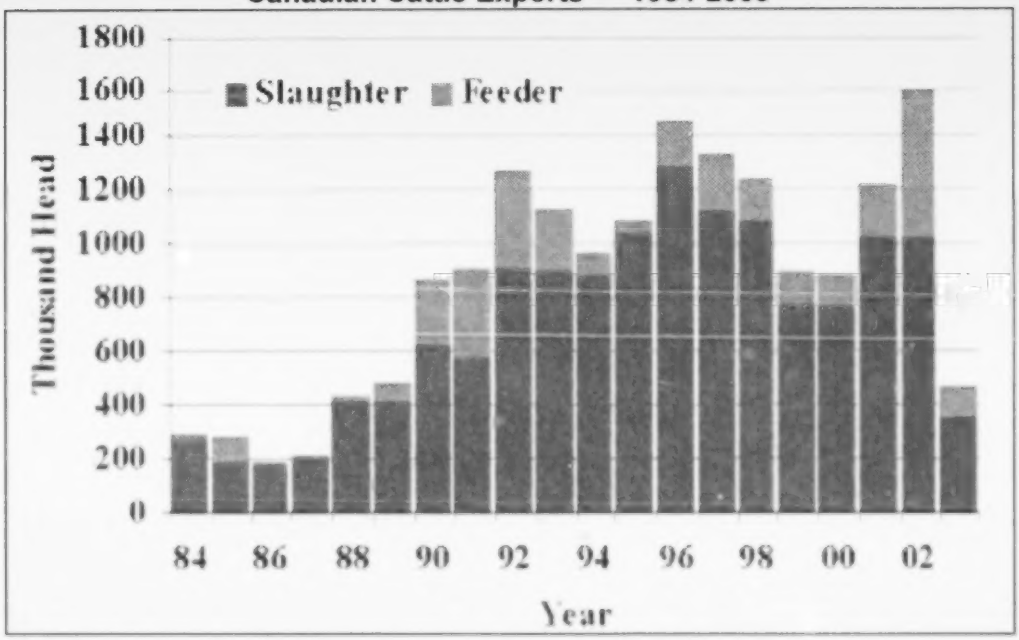
June, July and August 2003, but gradually recovered through September and October with the lifting of the U.S. embargo on Canadian boneless beef cuts from cows no more than 30 months old. By November 2003, beef export values had returned to pre-BSE crisis levels (see Figure 1.3), which is somewhat surprising given the 20% appreciation of the Canadian dollar vis-à-vis the U.S. dollar in the period. This superior export performance can only be explained by the comparative advantage bestowed upon Canadian packers relative to U.S. packers through the depressed Canadian cattle prices needed to relieve the excess supply situation created by the U.S. embargo on Canadian cattle. Nevertheless, due to lost sales during the summer months, beef product exports in 2003 were well below 2002 levels. In fact, between January and November last year, Canadian companies exported $1.3 billion worth of beef products, down 36% from $2.0 billion during the same 11 months of 2002.

Figure 1.3
Canadian Exports of Beef Products — 2002-2003



Source: Statistics Canada, Catalogue no. 11-621-MIE — No. 010, *Mad Cow Disease and Beef Trade: An Update*, p. 2

Figure 1.4
Canadian Cattle Exports — 1984-2003



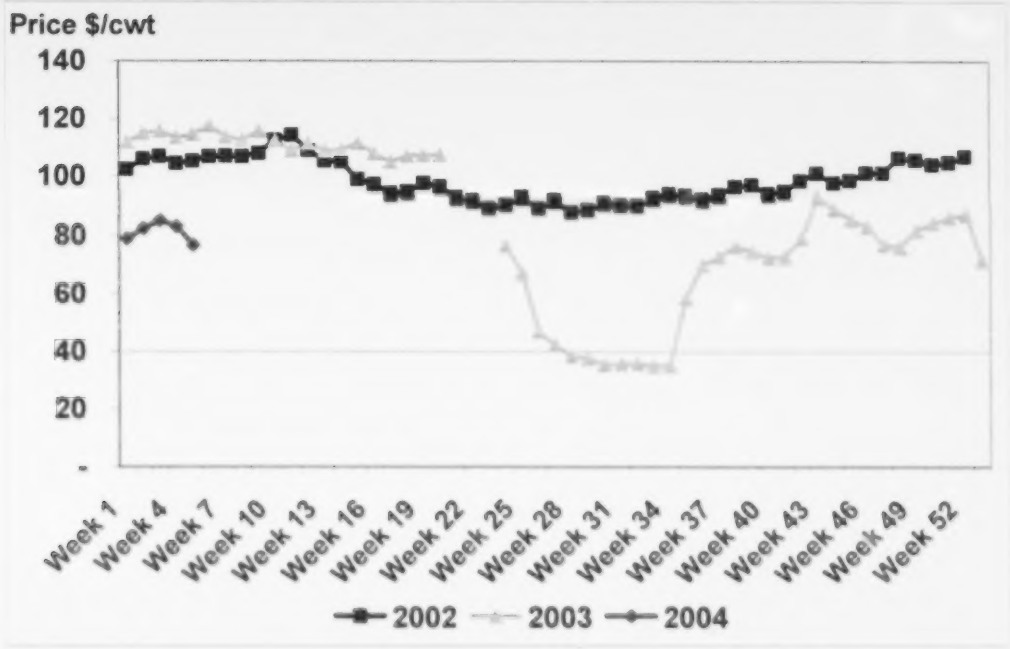
Source: Canfax, George Morris Centre

Unfortunately, cattle exports remain subject to the U.S. import embargo. As a consequence, Canadian cattle exports of 512,353 head before 20 May 2003 will represent the year's exports, which on an annual basis are down more than 70% from 2002. For a year that started off with so much promise, the year-end data for 2003 represent the poorest export performance in more than 15 years.

Cattle Prices (2002-2004)

The prices for live cattle are set either by open- or sealed-bid auction. The auction companies are independent from those who buy and sell cattle at their auctions; they receive a percentage of auction receipts for their efforts. According to Canfax data, in the first nine weeks of 2004, Alberta feeder steers (600-700 lb.) sold, on average, for $83.22/cwt (per hundred pounds). In the same period in 2003, Alberta feeder steers (600-700 lb.), on average, sold for $126.33/cwt, but throughout the year they averaged $119.77/cwt. The prices of Alberta feeder steers post-BSE have, therefore, declined about 34% from one year earlier. For Alberta cattleman, these prices translate into a drop from $758 per 600-lb. steer in early 2003 to $499 per 600-lb. steer in early 2004.

Figure 1.5
Alberta Weekly Fed Steer Prices — 2002-2004



Source: Canfax Spreadsheets, George Morris Centre

Also according to Canfax data and as shown in Figure 1.5, the prices paid for Alberta fed steer in 2002 varied between $90.25 and $114.22/cwt in 2002. The average price for 2002 was $98.82/cwt. Applying this price against the average slaughter weight of 1,300 pounds, a fed steer fetched, on average, $1,284 in 2002. From 1 January to 20 May 2003, Alberta fed steer prices ranged from $105.08 to $117.52/cwt and averaged $111.38/cwt, meaning an average fed steer price of $1,448. So the cattle market was booming in terms of the prices paid to feedlots before the BSE crisis struck. From 20 May 2003 to the end of that year, Alberta fed steer prices ranged from $35.06 to $89.36/cwt and averaged $65.96/cwt, which translates into an average fed steer price of $857. Thus, in the post-BSE period, Alberta feedlots suffered a 33% decline in the price of a steer from 2002 and a 40% decline in price from the pre-BSE period in 2003.

Canfax data indicate that the prices for Alberta dairy cows (D1 and D2) were faring well before the BSE crisis struck, up from an average price of $57.04/cwt in 2002 to $58.49/cwt in the first five months of 2003. This represents an increase of 2.5% (or 6% per annum). However, post-BSE prices in 2003 averaged $21.71/cwt, representing a decline of 63% from the first five months in 2003.

While still well below the prices paid in the pre-BSE period, cattle prices have recovered somewhat in 2004. The average price paid for Alberta fed steer in

the first two months of 2004 was $82.29/cwt, representing a 25% increase over the post-BSE 2003 average price. The average price paid for Alberta dairy cows (D1 and D2) in the first two months of 2004 was $23.72/cwt, representing a 9.3% increase over the post-BSE 2003 average price.

Wholesale Beef Prices (2002-2004)

Wholesale prices for various beef cuts — the prices packers and further processors receive — vary tremendously from cut to cut or product to product. The prices of the various beef cuts, however, provide a very narrow picture on the revenues or the value received by packers. Notably, before the BSE crisis struck, a slaughter cow weighing 1,387 pounds provided about 625 pounds of domestically consumed meat, 580 pounds of by-products (i.e., hide, offal, bone meal, etc.) and 182 pounds of waste.[1] After the detection of BSE in Canada, processing practices were changed in favour of safety, and these changes, along with the internationally applied embargo on Canadian beef products, have resulted in a lower average product-to-waste ratio per slaughter cow. Moreover, since the prices of the various beef cuts may, at any one time, fluctuate in opposite directions, a narrow focus on the price of cuts may (and likely will) be misleading without some knowledge of the carcass yields. A composite price or value that comprises all beef cuts, weighted according to their yields, and by-products is far more informative.

To this end, the George Morris Centre has constructed such a composite model of the wholesale value of beef products. The model provides a "cut-out" value (see Figure 1.6), meaning the total value, at the packer/wholesale level, of the various cuts and products that make up a carcass of beef. The cut-out is constructed by combining the value or price of each individual cut of beef and weighting the cut by its typical yield from the various primals (i.e., hip, loin, chuck and rib). The combination of the cut prices and their yields together is the beef cut-out. The yields are based on typical or standard Canadian cutting specifications. The cut prices are based on information from the beef trade and from packer price sheets. The cut prices are obtained from across Canada and the cut-out value is taken back to a southern Alberta basis.

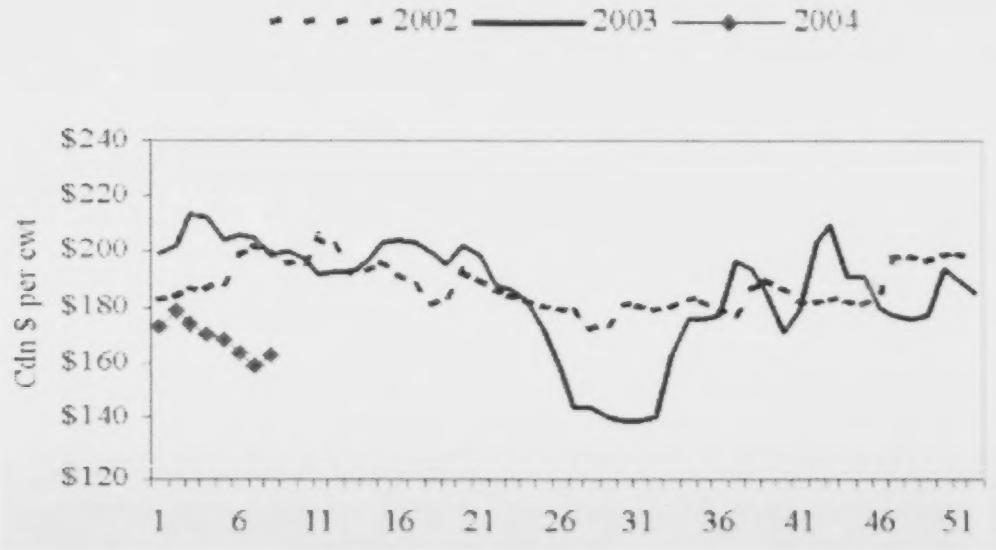
Figure 1.6 shows the average value received by packers for AAA cut-out from the first week in 2002 to the eighth week of 2004. The graph shows that packers fared better in 2003 until the finding of BSE on 20 May than in 2002. The AAA cut-out value in the first part of 2003 fluctuated between $180 and $215/cwt. Through the summer months of 2003, however, the AAA cut-out value declined and then stabilized at $140/cwt, representing a 27% drop from the preceding $190 cwt-trend level. By the fall of 2003, the wholesale AAA cut-out value returned

---

[1] Government of Alberta, Agriculture, Food and Rural Development, Backgrounder — *How the cattle and beef industry works*, http://www.gov.ab.ca/acn/200403/16064.html

to 2002 levels of about $190/cwt, but values received by packers have declined once again in the first two months of 2004.

Figure 1.6
Canadian Weekly Cut-out Values
AAA — 600-750 lbs

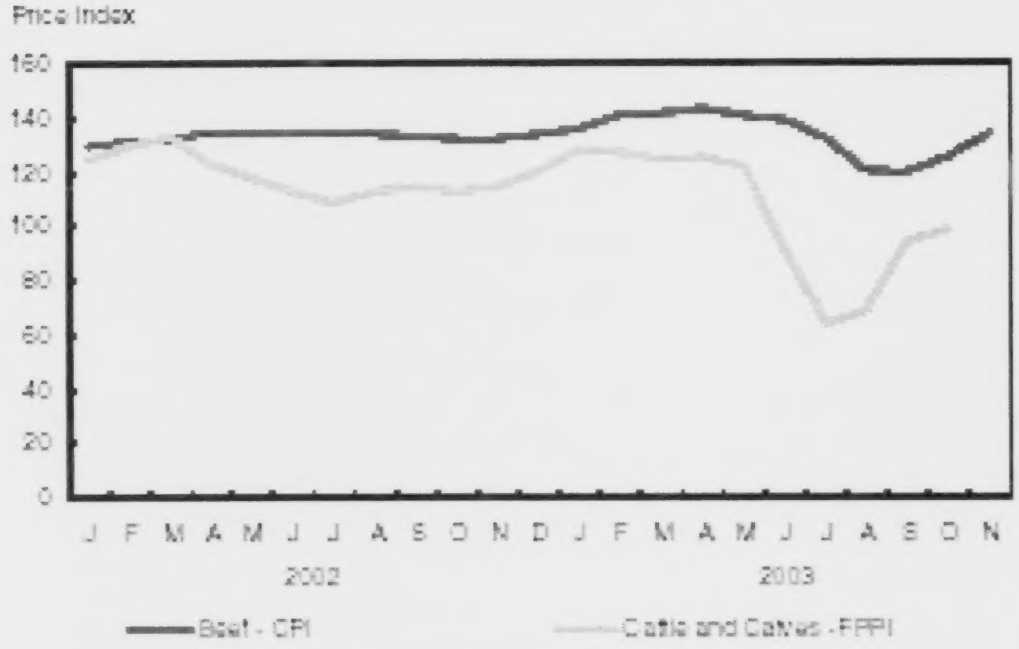


Source: Canadian Box Beef Report, George Morris Centre

Retail Beef Prices (2002-2004)

Retail prices for beef products performed much like wholesale prices throughout 2003 and so far in 2004. While fluctuations in wholesale prices of tenderloin, striploin and top-butt were more moderate than fluctuations in cattle prices throughout 2003, retail price fluctuations were more moderate still. As shown in Figure 1.7, retail prices for beef products declined 14% between May and September 2003, but have trended up since then. September 2003 beef prices were the lowest since January 2001.

Figure 1.7
Retail Price Index of Beef Products in Canada — 2002-2004



Source: **Statistics Canada, *Mad Cow Disease and Beef Trade: Un Update*, Cat. No. 11-621 — MIE, p. 6**

Retail-Wholesale-Farm-gate Price Spreads

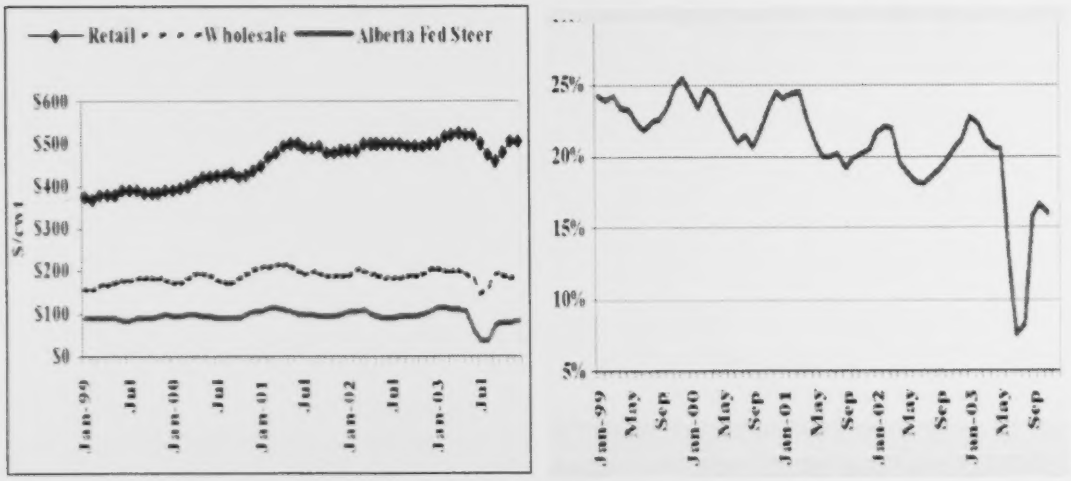
The difference in prices received by the packer and the cattleman is called the wholesale-to-farm-gate price spread. It generally reflects the packer's unit costs of trimming, boning, shrinkage, cutting loss, packaging and transportation, and, over the longer term, it provides a risk-compensated profit margin. The difference in prices received by the retailer and the packer is called the retail-to-wholesale price spread. It generally reflects the retailer's unit costs of retail trimming, boning, packaging, transportation, store overhead, shrinkage and cutting loss, and, over the longer term, it provides a risk-compensated profit margin. In the short term, however, there is no guarantee of profit for packers or retailers, and these price spreads may result in profits or losses.

As noted above, retail prices have undergone a slight decline since the BSE crisis began; wholesale prices, as represented by the composite AAA cut-out values, showed a 27% decline in the immediate aftermath of the BSE crisis but have since recovered to pre-BSE levels; and Alberta fed steer prices declined about 40% throughout the summer of 2003 but have regained about 20% since then. These data suggest rising retail-to-wholesale and wholesale-to-farm-gate

price spreads. The first graph of Figure 1.8 confirms both these trends. The wholesale to farm-gate price spread has increased from about $70/cwt in January 1999 to more than $100/cwt in December 2003, while the retail-to-wholesale price spread has increased from about $220/cwt to more than $320/cwt in this same period.

Figure 1.8

Retail-Wholesale-Fed Steer Live Price Spreads **Fed Steer Price as a % of the Retail Price in Canada**



Source: Canfax, George Morris Centre

The second graph demonstrates the declining farm-gate price of cattle as a percentage of the retail price of beef — a simple arithmetic consequence of the above-noted rising price spreads. The Alberta fed steer price, which in January 1999 represented 25% of the retail price of beef, represented only 15% of the retail price in December 2003. At the height of the BSE crisis, the fed steer price fell to 7% of the retail price. However, while both graphs demonstrate the plight of cattlemen relative to packers and retailers since the BSE crisis struck — confirming what many Canadians suspected — the graph also points out that this pattern has been transpiring for more than four years — long before a single case of BSE was found in Canada.

CHAPTER 2
INDUSTRY STRUCTURE, PERFORMANCE AND COMPETITION

An Integrated North American Market

The implementation of the FTA in 1988 meant that Canadian and U.S. markets for cattle and beef, which had enjoyed limited trade until that time, would become inextricably integrated. Domestic production would no longer be strictly geared to domestic consumption. Instead, North American production would supply North American consumption (as well as many overseas markets). This shift in orientation would mean that distinct Canadian and American cattle and beef prices would disappear as arbitrage activities forced their convergence. With the elimination of most tariff and non-tariff barriers to trade, trade would disproportionately rise in value and trading patterns would be determined by efficiency considerations, not by national decision-making. However, what remained un-integrated were both countries' food safety and security regulations. Domestic agricultural policies and tax regimes, which can indirectly affect the performance of this industry, also remain separate.

Integration on a continental basis obviously provides significant benefits to those companies and industries that possess a comparative or competitive advantage and are ready and able to export. Canadian cattlemen and other livestock producers possess the former advantage, while Canadian beef packers, particularly those that are a subsidiary of a U.S.-based multinational, possess the latter advantage. Together, these economic advantages translated into live cattle exports of about 1.6 million head, or more than 30,000 head per week, and into 1 billion kilograms of beef products for Canadian producers in 2002. The other side of the coin to this new lucrative commerce is that such exporters assume significant economic risks should the U.S. border be shut to Canadian exports for any reason. Particularly vulnerable were cattlemen and feedlot operators who would no longer possess the competitive alternative of foreign packers bidding for their 30,000 cattle destined for export and would thus become captive to Canadian packers. This vulnerability, as it turned out, came about because both countries' food safety and security regulations remained separate, without any implementation plan of the rules- and science-based procedures established by international treaty for addressing common concerns. Due to unequal lobbying capabilities across the industry's stakeholders, the regulations could and are being used as a barrier to trade.

This potential scenario became reality with the finding of BSE in one cow, in one herd, in Alberta. The United States immediately closed its borders to all

Canadian cattle and beef, not just Alberta cattle and beef, while the borders of every other Canadian province remained open to Alberta cattle and beef. Canadian and provincial health and safety regulators focused their rules and regulations on the specific farm or herd where the BSE case was discovered (and any other farm or herd where the infected cow had resided), whereas U.S. regulators indiscriminately banned all Canadian cattle and beef products from importation because of the perceived risk of BSE contamination through Canada's country-wide cattle feed system. Canada, in turn, retaliated by imposing a temporary ban on the importation of U.S. cattle and beef products when a BSE case was found in Washington State.

Without any implementation plan of the formal international rules for resolving the food safety and security problem, international negotiation is required. In such a situation, however, the ear of the U.S. regulator will favour U.S. cattlemen, who gain a premium on their slaughtered cattle without competition from Canadian cattle, over Canadian diplomats. U.S. cattlemen vote for their President, Congressmen and Senators, while Canadian diplomats do not — the calculus of the political decision is that simple.

As such, international negotiation has been arduous and time consuming, resulting in the resumption of trade between Canada and the United States only in boneless beef products from cows no more than 30 months old. U.S. borders remain closed to Canadian cattle and vice-versa. The consequence of an integrated market becoming separate once again was the loss of more than three months' worth of cross-border trade in beef products and at least a year's worth of cross-border trade in cattle. Herds unexpectedly grew in size across Canada, exposing all Canadian cow-calf and cull cow operators to losses in revenue and increased feed costs. American consumers also lose under this temporary arrangement.

The Cattle-Beef Supply/Value Chain

The market data presented in the previous chapter represent the aggregation of commercial activity in roughly four live animal markets, two wholesale markets, and two retail markets. These markets are schematically displayed in Figure 2.1. The four live animal markets include:

(1) **Feeder Cattle:** cow-calf farmers and ranchers sell steers and heifers of 6 to 12 months of age, weighing between 600 and 800 pounds, to feedlot operators who feed and fatten the cattle for slaughter;

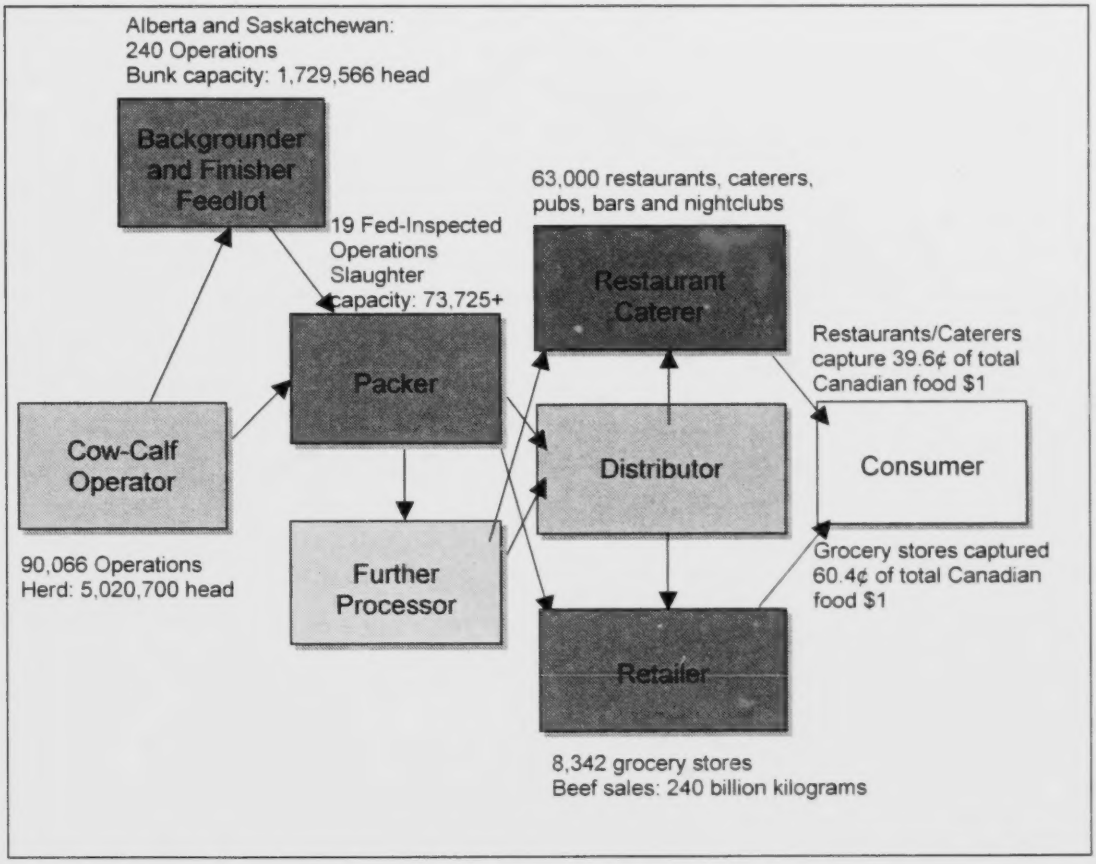
(2) **Slaughter Cattle:** feedlot operators (or farmers) sell young cattle, typically 18 to 24 months of age, weighing between 1,200 and 1,400 pounds;

(3) **Dairy and Beef Breeding Cattle:** farmers sell dairy and beef breeding cows, classified as D1 through D5, that are typically more than 30 months of age; and

(4) **Veal Calves:** farmers sell veal calves of 18 to 20 weeks, averaging 525 pounds live weight, to packers.

From fed steer are produced the prime cuts and the best meat. From dairy and beef cattle are produced stewing beef, ground hamburger and other further processed beef products. By-products, such as beef tongues, kidney, tripe (stomach), feet and tails, are produced from all types of cattle. The two wholesale markets include, first, packers and, second, further processors (who have obtained their beef from packers) who sell to distributors, retailers or restaurants/food caterers. The distributors, in turn, sell to retailers and restaurants/food caterers who in turn sell to consumers. Retailers and restaurant/food caterers make up the two retail markets.

Figure 2.1
The Cattle-Beef Supply/Value Chain



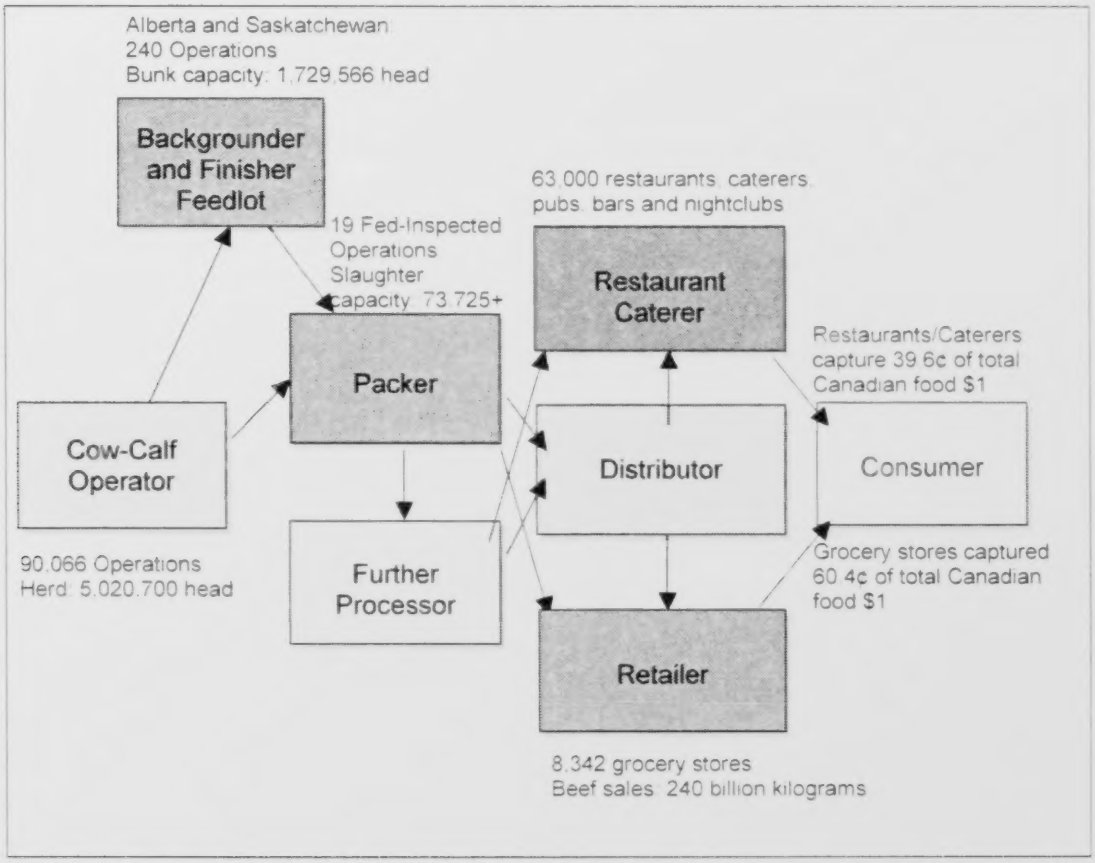
Source: Canadian Meat Council and Canfax Weekly Summary

(3) **Dairy and Beef Breeding Cattle:** farmers sell dairy and beef breeding cows, classified as D1 through D5, that are typically more than 30 months of age; and

(4) **Veal Calves:** farmers sell veal calves of 18 to 20 weeks, averaging 525 pounds live weight, to packers.

From fed steer are produced the prime cuts and the best meat. From dairy and beef cattle are produced stewing beef, ground hamburger and other further processed beef products. By-products, such as beef tongues, kidney, tripe (stomach), feet and tails, are produced from all types of cattle. The two wholesale markets include, first, packers and, second, further processors (who have obtained their beef from packers) who sell to distributors, retailers or restaurants/food caterers. The distributors, in turn, sell to retailers and restaurants/food caterers who in turn sell to consumers. Retailers and restaurant/food caterers make up the two retail markets.

Figure 2.1
The Cattle-Beef Supply/Value Chain



Source: Canadian Meat Council and Canfax Weekly Summary

Industry Structure and Performance

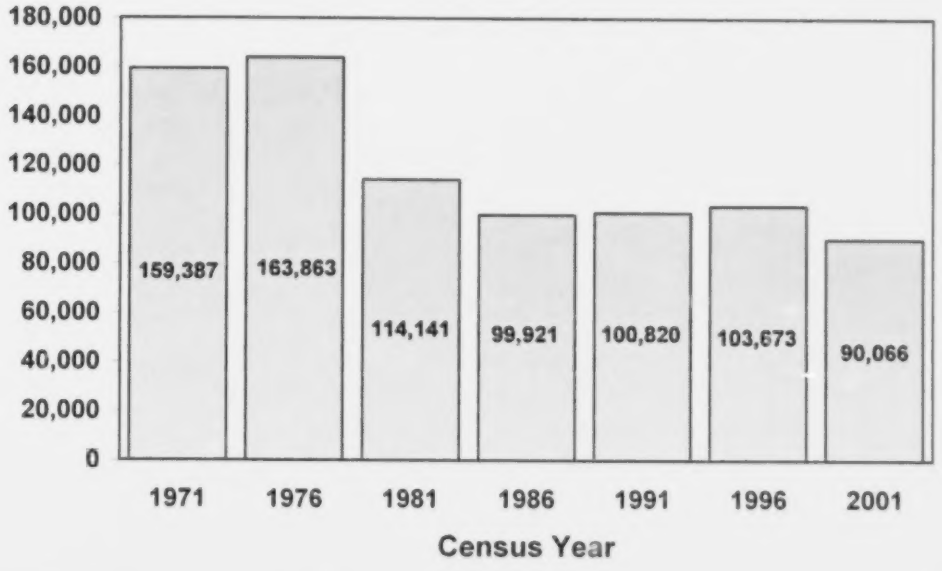
Canada's cattle and beef products industry is structured quite differently at the different stages of production, although there is a common trend among these stages to more consolidation and concentration — a fact that will be highlighted. Each stage involves a number of different types of operations. This chapter will focus on the structure and performance of industry participants who have garnered the lion's share of the market at each stage; they will be described and analyzed in turn.

Cow-Calf Operations

Beef production begins with cow-calf operators that raise calves for the industry. Cows are selected for their mothering ability, beef quality traits and other traits. Mating takes place in early summer, with peak calving occurring in the following spring. On most farms, the entire cow-calf process takes place exclusively in open pastures, where the cattle graze and the calves nurse until they reach 500-600 pounds. At this stage, they are weaned from their mothers and are fed a forage-based diet.

Canada's 2001 Census indicates that there were 90,066 farms reporting beef cows, down from 103,675 in 1996, or about 16%, and down from 163,863 in 1976, or about 45% (see Figure 2.2). Consolidation is evident in all sectors, as farms became fewer but larger. In 2001, Canada's beef-cow herd was estimated at approximately 4.6 million head, compared to 4.5 million head in 1976. Therefore, the average Canadian beef-cow farm has grown from 27 head to 51 head between 1976 and 2001. Forty percent of the beef-cow herd is now located on farms with more than 123 head.

Figure 2.2
Number of Farms Reporting Beef Cows in Canada



Source: Statistics Canada

In part because of the BSE crisis, Canada's herd of beef cows grew to just more than 5 million head by 1 January 2004, the largest ever. The eastern Canadian herd amounted to 706,700 head, or 14% of Canada's entire herd of beef cows, and the western Canadian herd totalled 4,314,000 head, or 86%. Principally for climatic conditions, the raising of beef cattle is concentrated in western Canada, away from the main consumption centres of the country.

Dairy operations, on the other hand, are found in greater number in eastern or central Canada than in western Canada. Because the production of milk and other dairy products is not as dependent on climatic conditions as beef production, and because of a relatively shorter product shelf life and more costly transportation, dairy operations are located closer to the main consumption centres of the country. Hence, dairy operations are distributed across the country more in accordance with the country's population than are beef cattle operations. Furthermore, cull cows, which are disproportionately exported to the United States for slaughter relative to beef cows because of insufficient cull cow slaughter capacity in Canada, are a more important source of stewing and ground beef for eastern Canada than for western Canada. Eastern Canada's herd of dairy cows stood at 836,100 head on 1 January 2004, or 78% of Canada's entire herd of dairy cows of 1,077,100 head. There was 241,000 head of dairy cows in western Canada, or 22% of the country's herd. Due to much-improved milk productivity, this herd has continuously declined in size, from roughly three million head in 1960.

Feedlot Operations

Feedlot operators specialize in the feeding of a high-protein diet to the young cows they purchase from farmers, typically 600 to 800 pounds, until they reach 1,200 to 1,400 pounds and are ready for slaughter. Initially, feedlots put their calves on a diet consisting of forages, but they are progressively shifted to a diet of about 90% grain. A grain-based diet promotes the production of a tender, marbled beef.

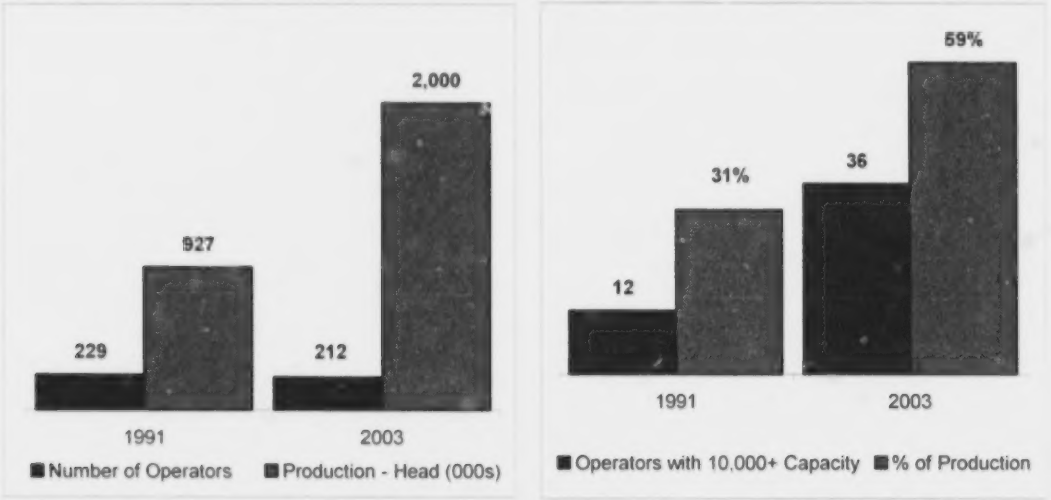
Table 2.1
Alberta and Saskatchewan Feedlots and Bunk Capacity — 1 January 2004

Bunk Capacity	Alberta		Saskatchewan		Alberta and Saskatchewan		Bunk Capacity
	#	Capacity as % of Total	#	Capacity as % of Total	#	Capacity as % of Total	
1,000-5,000	130	20%	19	34%	149	21%	1,000-5,000
5,001-10,000	46	22%	6	29%	52	22%	5,001-10,000
10,001-15,000	14	11%					
15,001-20,000	11	13%	3	38%	39	57%	10,001+
20,001+	11	35%					

Source: Canfax

Statistics are available on feedlots located in Alberta and Saskatchewan. As of 1 January 2004, there were 212 feedlots located in Alberta and 28 feedlots in Saskatchewan. Table 2.1 provides a distribution of feedlots according to size (bunk capacity) for Alberta and Saskatchewan. When these operations are divided into 1,000-5,000, 5,001-10,000, and 10,000+ bunk capacity categories, their total capacity is fairly evenly distributed in Saskatchewan. Not so for Alberta feedlots. Eleven Alberta feedlots of 20,000+ bunk capacity hold a commanding 35% of total Alberta feedlot capacity. The most common feedlot size is 1,000-5,000 bunk capacity; there are 130 of these in Alberta, but together they hold only 20% of the province's feedlot capacity.

Figure 2.3
Feedlot Consolidation and Concentration in Alberta — 1991 and 2002



Source: Canfax Annual Report 2002, George Morris Centre

Figure 2.3 indicates that consolidation has been taking place within this segment of the industry as well. In Alberta, the number of feedlots declined from 229 in 1991 to 212 in 2003. During this period, annual feedlot production increased from 927,000 to 2 million head. Average annual feedlot production has, therefore, grown from 4,048 to 11,538 head. Feedlots with more than a 10,000 bunk capacity grew in number from 12 to 36 between 1991 and 2003, and their share of production almost doubled, from 31% to 59%.

Packing and Processing Operations

Packers slaughter the cattle. Carcasses averaged 836 pounds in 2003. The meat is cut, trimmed and packaged. Meat products are then transported to retailers, distributors or restaurants/food caterers; by-products, such as hide, offal and bone meal, are sold to other customers. Because these packer activities are reduction processes (from the cow carcass to specialized meat cuts), slaughterhouses economize on transportation costs by locating closer to cow-calf/feedlot operations than to the consumption centres of the country. This explains why the majority of Canada's slaughter capacity is located in Alberta and Saskatchewan.

Packers can be divided according to whether they are federally or provincially inspected; the focus in this chapter is placed on federally inspected packers and processors. Table 2.2 indicates that there are 19 federally inspected beef packers in Canada, ranging in size from a weekly slaughter capacity of 25 head in Lacombe, Alberta, to 22,000 head in Brooks, Alberta. The industry's

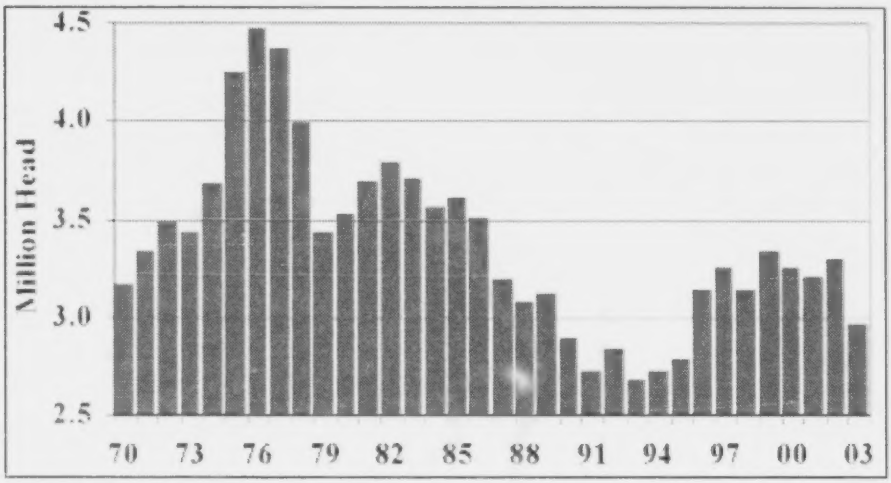
total weekly slaughter capacity is more than73,725 head, with Alberta leading the way with 49,325 head.

Table 2.2
Canadian Federally Inspected Beef Packers — 2003

Company	Location	Type of Cattle	Weekly Slaughter Capacity (Head)
Medallion Meat Corp.	Falkland, B.C.	Beef	500-600
Pitt Meadows Meats	Pitt Meadows, B.C.	Steers, Cows, Bulls, Calves	75
Northwest Foods Inc.	Edmonton, Alberta	Steers, Heifers, Cows, Bulls, Bison	600
Bouvry Export Co. Calgary Ltd.	Fort McLeod, Alberta	Bison	1,200
Cargill Foods	High River, Alberta	Steers, Heifers	20,500
Lacombe Research Centre	Lacombe, Alberta	Steers, Heifers, Cows, Bulls	25
Lakeside Packers Ltd. (Tyson)	Brooks, Alberta	Steers, Heifers, Cows, Bulls	22,000
XL Beef	Calgary, Alberta	Steers, Heifers, Cows, Bulls	5,000
XL Beef	Moose Jaw, Sask.	Steers, Heifers, Cows, Bulls	4,000
Plains Processors Ltd.	Carman, Manitoba	Steers, Heifers, Cows, Bulls, Calves	200
Better Beef Limited	Guelph, Ontario	Steers, Heifers	8,500
St. Helen's Meat Packers Ltd.	Toronto, Ontario	Steers, Heifers, Cows, Bulls, Calves	2,000
Ryding Regency Meat Packers Ltd.	Toronto, Ontario	Steers, Heifers, Calves	1,500
White Veal Meat Packers Ltd.	Weston, Ontario	Calves	250
Abatoir Colbex Inc.	Wendover, QC	Bulls, Cows	2,500
Ecolait Ltée.	St-Clair Laplaine, QC	Calves	2,400
Abattoir St-Germain	St-Germain, QC	Calves	1,700
Viandes Giroux (1997)	East Angus, QC	Cows	75
Abattoir Z. Billette	St-Louis-Gonzague, QC	Steers, Heifers	600
Total			**73,725**

Source: Canfax Annual Report 2002, George Morris Centre

Figure 2.4
Canadian Cow Slaughter Numbers at Federally Inspected Plants



Source: Canfax, George Morris Centre

From Figure 2.4, one can infer that the source of the existing high concentration of ownership in Canada's beef packing industry is the consolidation that took place between the late 1970s and early 1990s. The number of cattle slaughtered has steadily declined from its peak of about 4.5 million head in 1976 to its low of 2.7 million head in 1993. Many slaughter operations shut down and went out of business in this period. Thereafter, slaughter numbers increased and levelled off in the 3.2- to 3.4-million-head range until the BSE crisis hit in 2003.

Retailer Operations

Grocery retailers, defined to comprise supermarkets, groceries and other food stores, and totalling 8,342 stores, sell more than 25,000 items. In 2002, they generated $64 billion in sales and employed 400,000 people. Profit margins across all items sold in these stores average about 1%-2% of sales.

Grocery store sales have outpaced the Canadian economy consistently over the past few years, growing on average by 4% per annum. Despite this strong performance, the traditional grocery sector has consistently lost market share of total retail sales. Other types of retailers, such as drug stores, mass merchandisers and warehouse clubs, have migrated into grocery retailing to provide consumers with the convenience of "one-stop shopping." The resultant broad range of retail channel choices for basic groceries has, therefore, intensified competition for the consumer dollar and encouraged channel blurring. Consequently, the grocery retail sector has seen its market share of total retail dollars decline to 22% in 2002. Table 2.3 provides the market shares of grocery sales of the top 10 retail companies in Canada in 2002.

Table 2.3
Top Ten Grocery Retailers in Canada by Sales and Market Share — 2002

Retailer	Sales (in million $)	Market Share	Retailer	Sales (in million $)	Market Share
Loblaws	23,894	32.0%	Costco	3,550	4.8%
Sobeys	10,960	14.7%	C Store	3,258	4.4%
Safeway	5,492	14.7%	Wal-Mart	2,758	3.7%
Metro	5,201	7.0%	Drugmart	2,659	3.6%
A&P	4,400	5.9%	Overwaites	2,667	3.6%

Source: CIBC World Markets Estimates

Canadian grocery retailers sold 240 billion kilograms of beef and beef products for $2.1 billion in 2003. Because of strong sales promotion on the part of many grocery retailers in an attempt to help out Canadian cattlemen throughout the past year, beef consumption in Canada was up 5% from 2002. This increase compares very favourably to the rather flat performance over the past several years, though it does not exceed the rise in chicken (5%) and pork (9%) consumption over the past 12 months. According to AC Nielsen scanned data, the average price of beef and beef products declined 13.8% between May and December 2003.

Competition

For some time now — at least two decades — all segments of the beef industry in Canada have undergone consolidation, with the remaining participants becoming larger — much larger. For example, according to Statistics Canada census data, cow-calf operations almost doubled in size in the past quarter century, from an average of 27 head in 1976 to 51 head in 2001. However, with more than 90,000 cow-calf operators, this segment is the least concentrated of the industry. Efficiency gains would appear to be the primary motive behind this consolidation. Indeed, the data indicate that the retail prices of beef products have been rising by the rate of general inflation of goods and services over the past several years. At the same time, farm-gate prices of cattle have been declining as a percentage of retail prices. These two trends tend to support the efficiency claims.

There is some evidence of consolidation in the feedlot segment of the industry as well, with Alberta operations declining in number from 229 in 1991 to 208 in 2002 and then increasing to 212 by 2004. Countrywide data are not available, but Alberta and Saskatchewan data suggest a trend to fewer but larger feedlot operations. The motivation again appears to be efficiency gains, as the industry segment is not dominated by a small number of operators.

The packing segment of the industry, however, is another matter. At first glance, it would appear that 19 federally inspected packing plants, along with hundreds of provincially inspected packers,[2] provide sufficient competition. However, the packing industry in western Canada is best characterized as a triopoly made up of Cargill Foods, Lakeside Packers (a division of Tyson Foods) and XL Beef, with a half dozen fringe or small rivals providing competition. In eastern and central Canada, the industry is also concentrated — although less so — with Better Beef Limited controlling 8,500 head of a central Canada weekly slaughter capacity of 19,525 head, or 43.5%.

Focusing on western Canada, Cargill Foods, Lakeside Packers Ltd. and XL Beef have a weekly slaughter capacity of 51,500 head of a total western Canada weekly slaughter capacity of 54,200 head. These three companies, therefore, control 95% of western Canada's beef packing industry. They are also vertically integrated into feedlot operations, with packer-owned cattle procurement averaging 16% of Alberta cattle marketings in the past six years.[3] It is claimed that, like Colorado-based packers, Alberta packers are more vertically integrated (in percentage terms) than their Kansas, Nebraska or Texas counterparts to manage the greater seasonal aspect of fed cattle supply in Canada. Partial vertical integration thus provides a more secure and balanced supply of fed cattle to their packing operations throughout the year, thereby lowering their investment risk while realizing greater economies of scale.

Cargill Foods and Lakeside Packers Ltd. are subsidiaries of U.S.-based multinational corporations that benefit from considerable market infrastructure in, and information on, the United States, Japan, Mexico and other major meat-importing countries. Being part of this larger network requires their management to use Canadian cattle and beef in ways to complement and coordinate, but not directly compete with, their U.S.-based plants. A competitive advantage is believed to be obtained from this type of corporate organization.

The smaller packers may be at a disadvantage relative to Cargill, Tyson and XL Beef in terms of unit production costs, but they are not without their core competencies themselves. Being much smaller, their production schedules are more flexible and can be more easily set to accommodate prevailing market conditions. Smaller packers also possess better knowledge of the local markets and are better able to take advantage of local opportunities when they present themselves.

---

2 For example, the Department of Agriculture and Food of Ontario lists 121 provincially inspected beef packing plants. These plants are locally based operations whose products are restricted from inter-provincial trade.

3 Canfax Weekly Summary, Volume XXXVI, Issue 6, 13 February, 2004, p. 1.

CHAPTER 3
BSE IMPACTS AND THE GOVERNMENTS' BSE RECOVERY PROGRAM

BSE Impacts

The impacts of BSE can be grouped into those that affected the beef industry in the short term and those that will affect it in the longer term. The short-term impacts of BSE ensue from the closing of borders across the industrialized world to Canadian beef and cattle. These impacts fell disproportionately on cattlemen and other livestock producers, but also on packers, their employees and suppliers. They are one-time burdens and they will remain burdens until the borders are once again open. The long-term impacts ensue from the imposition of more regulations on the processing of beef to ensure food safety. These impacts have fallen disproportionately on packers, but to some extent on cattlemen and consumers. This burden will be borne in perpetuity. Beef cattle operations have already experienced significant attrition over the last 30 years, dropping from 159,387 in 1971 to 90,066 in 2001, as displayed in Figure 2.2. This attrition will likely continue in part because of the immediate impacts of BSE, despite government assistance; in part because some of these long-term BSE impacts are likely to be passed down the value chain from packers to cattlemen; and in part because other longer-term trends are likely to continue.

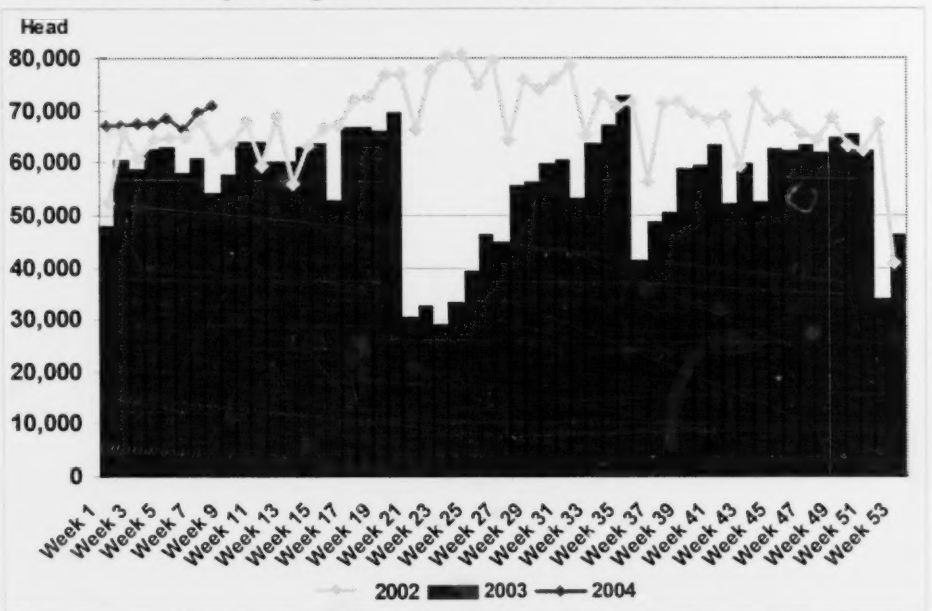
Short-term Impacts

The closing of borders across the industrialized world to Canadian beef and cattle imposed losses in a variety of ways on many Canadians and their businesses. For example, about 25,000 head of cattle per week normally destined for the United States were put on the Canadian market — after the packers had ratcheted up their production to approximately 90% of capacity in the fall and, therefore, had little ability to absorb this excess supply (see Figure 3.1). As a result, cattlemen and feedlots incurred substantial losses on the sale of their cattle. For the cattle they could not or chose not to sell, they will incur greater feed costs and will eventually suffer significant price discounts on their aging cattle when they do sell. Packers also incurred demurrage and destruction costs on some of their product, while incurring high storage and refrigeration costs on backlogged products held in container yards and bonded warehouses.

Although a large number of different parties suffered losses because of the BSE crisis, some of those losses were a gain on the balance sheets of other Canadians. For example, the extra cattle feed costs incurred by cattlemen are

revenues to cattle feed companies — this industry will actually benefit from the BSE crisis in the short term. The warehouses and container yards that stored the backlogged beef of packers also gained as a result of the BSE crisis. The customers of Canada's food banks gained more than $1 million of donated beef products. For this reason, summing the gains and losses of the different parties affected by the BSE crisis is not an efficient way of determining the cost of the BSE crisis to Canada. Such a list does, however, serve to indicate to government which groups may deserve emergency assistance and compensation.

Figure 3.1
Canadian Weekly Slaughter Numbers at Federally Inspected Plants



Source: Canfax, George Morris Centre

Another but very crude way of estimating the adverse economic impact of BSE on Canada for 2003 is simply to calculate Canada's lost beef and cattle exports in 2003. This can be done by subtracting Canadian beef and cattle exports of $1.8 billion in 2003 from the estimated value of Canadian exports had BSE not been detected. Since exports in 2003 prior to 20 May were at levels similar to their average performance in the same period over the past three years, it would not be unreasonable to substitute Canada's average export performance of $3.6 billion over the past three years for what Canada would have exported in 2003 in the absence of the BSE crisis. This methodology suggests that the BSE crisis cost Canada $1.8 billion in lost beef and cattle exports.

However, two caveats should be understood before using this estimate. Some beef products previously destined for the lucrative export market, such as short ribs bound to Korea, have been diverted post-BSE to lower-value domestic

ground beef markets. Therefore, packers were able to recoup some lost export sales through domestic sales. In this sense, the $1.8 billion estimate is too high. At the same time, the loss of approximately $1.8 billion in export receipts by Canadian packers and cattlemen would have a negative impact on aggregate spending that would ripple through the Canadian economy, with the ripples being largest in cattle country. In this sense, the $1.8 billion estimate is too low. Caution is thus warranted when quoting the $1.8 billion estimate.

Long-term Impacts

The long-term impacts of the BSE crisis will ensue largely from the imposition of more regulations on the processing of beef and the separation of cattle to ensure food safety. The direct beneficiaries of these regulations will be Canadian consumers. Secondary beneficiaries will be the veterinarians whose skills will be in higher demand, and the regulators who will administer the new health and safety regulations. Canadian packers will bear the brunt of these added costs, but to the extent that these costs can be passed up or down the value chain, cattlemen and consumers may also lose. Presumably, from the viewpoint of ensuring health and safety, consumers will gain more than they lose and will be net winners from the new regulations.

Although it is still too early to estimate the added processing costs faced by packers, they claim the following cost increases:

- extra labour costs to separate cattle 30 months of age and older from those less than 30 months of age;
- extra labour costs to raise the boneless product mix from 70% to 100% in order to meet export requirements; and
- direct costs to remove and dispose of specified risk materials (SRMs) from cattle aged more than 30 months and distal ileum (lower small intestine) from cattle of all ages. These activities also indirectly raise production costs by slowing line speeds.

The George Morris Centre speculates that the average unit operating costs for Canadian packers of about $150 per head pre-BSE will be about $250 per head post-BSE. Given this huge increase, it is uncertain whether all 19 federally inspected packers will remain economically viable. In the longer term, some packers may have to leave the business, find a new owner, or merge with an existing operator.

In the intermediate term, however, it appears that Canadian packers are financially viable. Indeed, the excess cattle supply of 25,000 head per week has

led to huge increases in packer gross margins,[4] far more than the estimated average operating cost increase of $100 per head. A report produced by the Alberta Cattle Feeders Association and presented to the Government of Alberta, entitled *Consolidated Beef Industry Action Plan: Actions for Industry if Borders Remain Closed*, states that the average gross margin received by Canadian packers for the period 22 September 2003 to 16 February 2004 was $431 per carcass, as compared to $144 per head one year earlier and to CAN$208 per head for the U.S. packer industry in the same period. The report claims Canadian packer margins are 200% higher than one year ago and 107% higher than in the United States in the same period.

If these estimates are correct, they paint a picture in which Canadian packers may have profited from the excess supply of Canadian cattle in the intermediate period between the immediate aftermath of the BSE crisis, wherein almost everyone including packers suffered, and the longer term wherein packers will likely suffer the most. Such findings, however, should be approached with caution. For example, the George Morris Centre's gross margin estimates assume Canadian packers receive the list price for some of their products sold, even when these products are discounted from their list prices. Moreover, cow slaughter or production declined 327,630 head in 2003 from 2002 (see Figure 3.1), thereby raising packers' cost of capital per head by 10% on average.

The Federal-Provincial BSE Recovery Program

In the weeks following the closing of borders to Canadian beef, the packing industry reduced its weekly cattle slaughter to 30,000 head, down from an average of slightly less than 70,000 head per week in May (see Figure 3.1). The BSE crisis resulted in a huge discrepancy in the prices for fed cattle that feedlot operators were asking and packers were offering. Packers needed to bid lower prices for fed cattle because they were getting less for their product and their costs were increasing exponentially. Feedlots, on the other hand, were reluctant to sell fed cattle at the lower prices packers were offering because they were unwilling to realize the huge losses these prices implied.

With the aim of ending this stand-off and helping to unplug the backlog of cattle, on 18 June 2003, federal, provincial and territorial agriculture ministers announced a program to provide $500 million in temporary assistance to the beef industry. The Federal-Provincial Governments BSE Recovery Program (BSE Recovery Program) would pay producers the difference between the weekly average U.S. fed cattle price (in Canadian dollars) and the weekly average Alberta market price, up to a maximum of 50% of the U.S. reference price. The federal

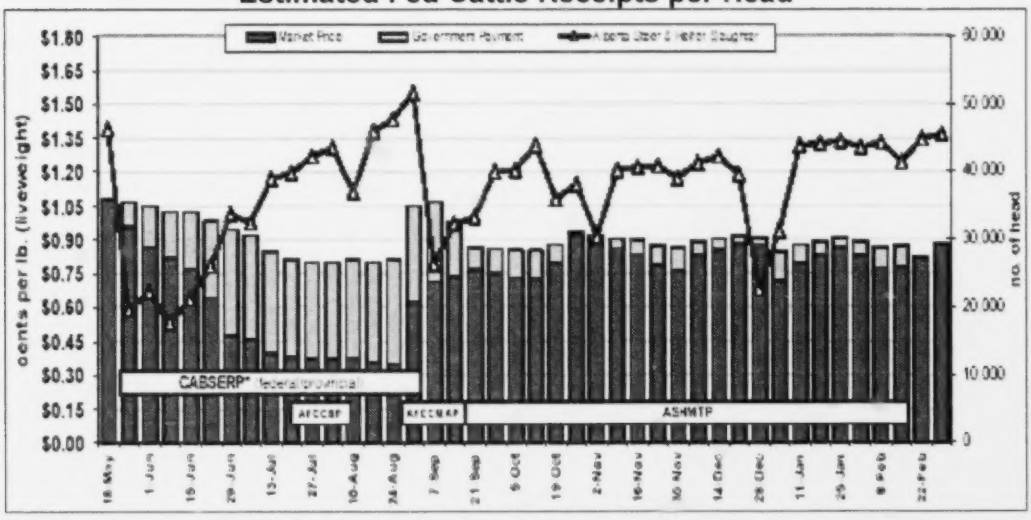
[4] Gross margin is defined as beef revenue plus by-product revenue less cattle costs. Gross margins do not include operating costs, packaging costs, or capital costs.

and provincial governments shared the cost of the program on a 60:40 basis; that is, 60% federal and 40% provincial.

The BSE Recovery Program had two primary objectives: (1) encourage feedlots to sell in a depressed market; and (2) increase the volume of slaughter at packing plants. The program was fully subscribed for, and ended in August. Measured against the two stated objectives, the program was a success. As shown in Figure 3.1, weekly slaughter rates gradually increased to more than 60,000 head by the end of August and, with the opening of the U.S. border to Canadian boxed beef in September, they have hovered about this level ever since.

Feedlot sector operators were able to maintain prices closer to historical levels as a result of the BSE Recovery Program. This, in turn, instilled confidence in the cattle industry and allowed feedlot operators to bid for fall calves at prices comparable to those of 2002. Figure 3.2 indicates that even though Alberta fed cattle prices declined to a recent low of $35.06/cwt, after factoring in government payments, feedlot operators' receipts did not fall below $80/cwt. These government payments significantly reduced the impact of depressed prices resulting from the oversupply of cattle and helped maintain the viability of many feedlot operations in the summer when borders were closed to both live cattle and beef.

Figure 3.2
Estimated Fed Cattle Receipts per Head



Source: Alberta Agriculture, Food and Rural Development, *Review of Pricing in the Beef Industry*, March 2004, p. 8.

The BSE Recovery Program is not without its critics. Some commentators have noted that the program's design, which specified a program termination date, encouraged a rush of cattle to the slaughterhouse, depressing prices further than they would have been in the absence of the program. There is some truth to this criticism, but it masks the more important consequences of the program.

The Alberta fed steer price declined 70.2% from its peak of $117.52/cwt in the second week of February to its trough of $35.06/cwt in the fourth week of August 2003. By 20 June 2003, the Alberta fed steer price had already declined 28.6% to $67.16/cwt, but by the week following the announcement of the BSE Recovery Program it had fallen another 18.7% to $47.02/cwt. This price fell another 14% by the fourth week in August, at the end of the program, and it has generally risen from that point forward. These price developments suggest that the BSE Recovery Program did indeed cushion the drop in prices received by cattlemen and feedlot operators, but because of the oversupply of cattle, packers indirectly benefited in the order of $20.14 to $32.10/cwt per head for the cattle they purchased throughout the summer of 2003.

Such a conclusion, however, overstates the case. It should be recognized that there is a seasonable component to the Alberta fed steer price: it declines throughout spring and summer every year, only to recover each fall and winter. For example, the Alberta fed steer price, on average, declined 23% from its peak to its trough in both 2001 and 2002. The peak price was attained in the second and third week of March, respectively. The trough price was recorded in the fourth week of September and the second week in July, respectively. The percentage decline in 2003 was, therefore, 47% more than in the previous two years and the depressed price was more protracted, as it lasted six and a half months compared to an average of five and a quarter months in the previous two years. In light of these two performances, it seems reasonable to conclude that the Alberta fed steer price would have likely declined in the summer months of 2003 in the absence of the BSE Recovery Program, though not as starkly as 18.7% in one week from the announcement of the program.

Had the government program not tied its payment to prevailing prices and the slaughter of cattle, thereby focusing the program's purpose solely on partially compensating cattlemen and feedlot operators for their losses, the industry's recovery would likely have been slower. Fewer cattle would have been slaughtered, meaning that more would have accumulated in feedlots, thus increasing feedlot operators' costs and necessitating some discounting of the market price for the older animals.

CHAPTER 4
INDUSTRY AND GOVERNMENT RESPONSES TO THE BSE CRISIS AND BEYOND

Canadian Cattle Prices and the BSE Crisis

Following the implementation of the FTA in 1988, and the NAFTA in 1994, the Canadian, U.S. and Mexican markets for cattle and beef became fully integrated into a North American market. As one industry stakeholder put it:

> *The market for cattle and beef in Canada is a competitive free market, and prior to the closure of international borders with the discovery of one case of BSE in Canada, the market really was a fully integrated market with the United States of live cattle, beef, and veal.*
>
> Jim Laws, Canadian Meat Council
> Standing Committee on Agriculture and Agri-Food
> *Evidence* No. 4-16:45, 3rd Session
> 37th Parliament
> Ottawa, 23 February 2004

Canada subsequently enjoyed a comparative advantage in cattle and other live animals and a competitive advantage in beef and beef products. These economic advantages came through in the trade data, as Canada became a major net exporter of both these goods. Canada is, in fact, the world's third leading exporter of beef and cattle.

An integrated North American beef and cattle market has its advantages and its disadvantages. On the positive side, Canada has enjoyed greater wealth and prosperity by focusing and specializing its resources, as well as attracting substantial foreign capital, in this industry. Canadians also enjoy similar prices of beef and cattle to Americans, as an integrated market will tend to eliminate price differences (that is, market forces are arbitraging prices across the different regions of North America). On the negative side, Canadian cattlemen, feedlot operators and packers are vulnerable to disruption should the United States shut its borders to Canadian beef and cattle exports, which, on 20 May 2003, in fact happened.

That event led to an oversupply of both cattle and beef in Canada and to an undersupply in the United States. In fact, the U.S. cattle inventory on 1 January 2004 totalled 94.9 million head. This is the lowest cattle inventory level in the United States since 1952. Later, when the U.S. market became open to

boneless beef cuts from cattle no more than 30 months of age, the Canadian oversupply remained only in cattle. The U.S. ban on Canadian cattle had the following impact:

> *There is no part of our industry more negatively affected now than feedlot producers. Their live cattle are banned from the U.S., and this has resulted in significant oversupply of live animals in Canada over the past several months. ... The oversupply of cattle in Canada has put significant downward pressure on producers' bottom lines. It's a simple equation: more cattle with no increase in demand means lower prices.*
>
> Willie Van Solkema, Cargill Foods
> Standing Committee on Agriculture and Agri-Food
> *Evidence* No. 7-15:35, 3rd Session
> 37th Parliament
> Ottawa, 10 March 2004

In other words, the marketplace did what it always does in face of an oversupply situation. Industry participants allowed or forced a drop in the prices of cattle to stimulate domestic demand and reduce the number of surplus cattle. In the absence of the U.S. market for cattle, holding prices at pre-BSE levels would have preserved the oversupply, substantially raised feed costs and led to the financial ruin of many cattlemen. The U.S. market did the opposite. Industry participants raised cattle prices to the benefit of U.S. cattlemen, but to the detriment of U.S. packers. The de-integration of the North American market for cattle meant that the prices of cattle in Canada and the United States would no longer be arbitraged; they would differ substantially. Some of these impacts were quantified in a letter tabled with the Committee:

> *Since the U.S. border with Canada was opened last fall to boxed beef from Canadian cattle under 30 months of age — but remains closed to the import of those very same cattle — the devastation to our domestic livelihood is staggering:*
>
> *Cattle processing volume in the U.S. has fallen 12% ... The drop started immediately after the U.S. border was opened to Canadian boxed beef ...*
>
> *Canadian cattle have sold for an average of **$275 per head** less than comparable domestic cattle — enabling Canadian processors to undercut U.S. processors in our own marketplace.*

In the past four months alone, we estimate that the financial loss to a single beef processing plant — Greeley, Colorado — exceeds ***$100 million*** *from diminished economic activity due to declining production levels.*

John Simons, President and CEO, Swift & Company
Letter of 3 March 2004
Standing Committee on Agriculture and Agri-Food
3rd Session, 37th Parliament

In the opinion of most witnesses appearing before the Committee, the market responded. In the words of one witness:

The market is functioning, albeit not as it would arbitrage if the border was open for live cattle.

Garnett Altwasser, Lakeside Packers Ltd.
Standing Committee on Agriculture and Agri-Food
Evidence No. 7-15:50, 3rd Session
37th Parliament
Ottawa, 10 March 2004

The Committee recognizes that the market did respond to the oversupply situation, but that this response was grossly inequitable to some players in the industry. The government, whether federal and/or provincial, needed to intervene and redistribute the hardship inflicted by the U.S. embargo.

Comparative Advantage in Beef and Packer Gross Margins

In the immediate aftermath of the discovery of BSE in Canada, the closing of borders across the industrialized world to Canadian beef had a devastating impact on Canadian packers. According to the Canadian Meat Council, Canadian packers lost an estimated $50 million during the first weeks of the BSE crisis. Once the U.S. embargo on Canadian boneless beef products from cattle no more than 30 months of age was lifted, however, the fortunes of Canadian packers rebounded. The change of circumstance was described as one where:

We have a huge surplus of cattle, we don't have a huge surplus of meat. The meat has moved quite nicely through the system, given what we've been through ... The packing plants are running flat out for their export

markets, with as many cows as they can put through, and the meat's not going into the freezer, not being stored some more, it is being consumed.

Scott Zies, Alliance for Fair Trade in Beef
Standing Committee on Agriculture and Agri-Food
Evidence No. 4-16:15, 3rd Session
37th Parliament
Ottawa, 23 February 2004

In other words, Canada's oversupply of beef and cattle became simply a glut of cattle. Not surprisingly, both wholesale and retail prices of beef products that were headed downward throughout the summer had reversed course and were heading upward from September 2003 until 23 December when a case of BSE was found in Washington State. Nevertheless, Canadian consumers today still benefit from a very slight price advantage in some cases, according to at least one retailer:

The slaughterhouses are giving us just about the same prices as last year, maybe a little less. We take advantage of this, because there is a lot more beef this year, which means that when there are cuts on special, when the prices are lower, of course we use them for our specials. With the regular prices, the price is about the same, just a little lower than last year.

Paul Fortin, The Great Atlantic & Pacific Company of Canada Limited
Standing Committee on Agriculture and Agri-Food
Evidence No. 9-17:15, 3rd Session
37th Parliament
Ottawa, 22 March 2004

With wholesale beef prices approaching pre-BSE prices and cattle prices still mired at recent lows to eliminate the oversupply predicament, a significant comparative advantage has been inadvertently bestowed upon Canadian packers relative to their American competitors. American packers have been paying cattle prices well above pre-BSE levels since the crisis began, so Canadian packers can undercut American packers in their own beef market. As such, Canadian packers' gross margins, and possibly profit margins, have soared to levels never seen before. One Canadian packer company described his situation as follows:

Our losses in May and June were horrendous. In July and August, we did make some money, and in September and October, yes. The question you have to ask yourself, though, is how you value your inventory. ... If you valued the inventory at what the markets were before the BSE crisis, you made an awful lot of money. But if you value it on what the expectations are

and take off the carrying costs and the value of keeping an office in Japan that cost us about $10,000 a week to keep operating, the question is out.

Lorne Goldstein, Better Beef Limited
Standing Committee on Agriculture and Agri-Food
Evidence No. 4-17:20, 3rd Session
37th Parliament
Ottawa, 23 February 2004

The financial data for 2003 are not yet in. In the wake of the BSE crisis, packers stated that they face a number of economic hurdles themselves:

The first variable that must be taken into consideration is the change in value of the Canadian dollar. Cattle are priced in North America in U.S. dollars. The Canadian dollar has appreciated 15%. That equates to 13¢ a pound live. That takes our 87¢ up to one dollar. Because of BSE, ... we must bone out a considerable portion of the fronts on the cattle. This would add a cost of $20 to $30 a head or $2.00 to $2.25 per hundredweight. The other major factor is ... that is we can't collect on the export premium and ... that equates to approximately $190 per animal. The other factor is the increased expense on the rendering. Rendering for the large companies was a revenue source. Today, it's an expense or a wash. Another factor ... Canadian packers trading boneless product into the U.S. today are being discounted a nickel to a dime a pound on triple A, or the U.S. equivalent grade would [be] USDA choice, and that reduces their revenues from $2.00 to $3.00 a hundred[weight]. You add all those factors up and you're about $1.13.

Ben Thorlakson, Canada Beef Export Federation
Standing Committee on Agriculture and Agri-Food
Evidence No. 9-16:30, 3rd Session
37th Parliament
Ottawa, 22 March 2004

One Canadian packer roughly calculated the financial impact of BSE on his operations in the following way:

I did a comparison in my company last week. My sale price on my meat last week was roughly $275 an animal less than it was a year ago. I compared what I was paying for steers, and I'm paying about $300 less. ... My operating costs are actually ... not doing as well in killing steers as I was a year ago.

Brian Nilsson, XL Beef
Standing Committee on Agriculture and Agri Food
Evidence No. 7-16:45, 3rd Session
37th Parliament
Ottawa, 10 March 2004

A Canadian retailer advanced an argument that the depressed cattle prices in Canada were the direct result of lost foreign markets for by-product carcass values:

> *With an animal that weighs about 1,200 lbs, by the time you've taken away the hide and the bones, there are about 450 lbs left, but there are a lot of products that are exported, such as tongue, heart, beef cuts called tri-tips ... But now, that is what they cannot sell elsewhere, it is what they cannot sell abroad. That is why now farmers perhaps aren't getting the price they should be getting for their animals.*
>
> Paul Fortin, The Great Atlantic & Pacific Company of Canada Limited
> Standing Committee on Agriculture and Agri-Food
> *Evidence* No. 9-16:00, 3rd Session
> 37th Parliament
> Ottawa, 22 March 2004

The Committee, however, observes that Canadian packers' production consistently approached, or sometimes exceeded, its slaughter capacity for a number of weeks this past fall. Moreover, in November 2003, Canadian packers exported as much boneless beef products to the United States as they did in November 2002, despite a 20% appreciation of the Canadian dollar vis-à-vis the U.S. dollar. Given the highly concentrated ownership structure of the packing industry, as shown in Chapter 2, the Committee is concerned that, beyond the possibility that the packing segment of the industry may be unduly profiting from the oversupply of cattle in Canada, the packers may, in fact, be exploiting their market (buying) power at the expense of Canadian cattlemen.

For this reason, the Committee began its hearings on the pricing of beef and cattle by meeting with the Commissioner of Competition Sheridan Scott. During that meeting, the Commissioner explained the parameters and limitations of the *Competition Act*. She then discussed the reasons why the Committee's evidence of last year and its report of November 2003 did not provide sufficient grounds for the Competition Bureau to conduct an inquiry into the pricing of beef. The Committee understands that the Act does not address issues of fairness or unfairness *per se*. The Act focuses on the behaviour and business practices of the marketplace, notably on price conspiracies and abuse of dominance. Despite these limitations, the Commissioner also recognized that the BSE crisis had imposed a very difficult set of circumstances on the livestock market:

> *I don't underestimate the huge impact. ... I understand the major changes that are taking place in this market and the devastating effect it's having on many people. So it's difficult for me to come here and say to you that I'm*

limited by my legislation, but the reality is I am limited by my legislation. I'm trying to be as helpful as possible by finding provisions that we can pursue to look at how we can help address this matter …

Sheridan Scott, Commissioner of Competition
Standing Committee on Agriculture and Agri-Food
Evidence No. 2-16:10, 3rd Session
37th Parliament
Ottawa, 16 February 2004

The Committee believes that all aspects of the livestock marketplace must be carefully monitored in the current crisis. The Committee exercised its privilege of asking the Minister of Industry to conduct an inquiry by approving the following motion:

> That this Committee requests the Minister of Industry to instruct the Competition Bureau to conduct an inquiry under Section 45 of the *Competition Act* on the pricing of beef at the slaughter, wholesale and retail levels in the context of the BSE crisis in Canada.

The Committee notes that the Minister of Agriculture and Agri-Food also requested that the Minister of Industry ask the Commissioner of Competition to undertake such an inquiry, but the Minister has not yet done so. Given the information contained in this report and in an accompanying letter to the Minister of Industry, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 1

That the Minister of Industry instruct the Commissioner of Competition, under section 10 of the *Competition Act*, to conduct immediately an inquiry into the pricing of slaughter cattle and beef at the wholesale level.

In the meantime, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 2

That the Competition Bureau monitor the wholesale and retail pricing of beef, as well as the fed and feeder cattle prices, and that the Commissioner of Competition report periodically, or at the call of the Chair, to the House of Commons Standing Committee on Agriculture and Agri-Food.

The Competition Bureau, as a criminal and civil investigative body, does not have a mandate to undertake a study of the competitive aspects of an industry. Parliament has not seen fit to grant these powers to the Bureau. Yet the Committee would recommend such a study to be conducted to make more transparent the business practices of the cattle and beef products industry. When faced with a similar set of circumstances with respect to the petroleum and gasoline industry in 2000, the government chose to engage the Conference Board of Canada to conduct a very extensive and detailed study of the industry. The Committee requests the same to be done for the beef industry and recommends:

RECOMMENDATION 3

That the Government of Canada engage an independent body to conduct a comprehensive study of the competitive aspects of the cattle and beef products industry in Canada.

Government Financial Assistance Programs in Retrospect

In the face of an enormous oversupply of cattle in Canada and many financially strapped livestock producers, government intervention was seen as necessary to get the industry back on its feet. The crux of the problem was put to the Committee as follows:

> *The fact of the matter is, prior to that program, the industry was at a stalemate. We needed to buy the cattle cheaper because we were cut out of the U.S. market. The producer had his costs in these cattle and didn't sell. If you go back through the kill volumes, there were six weeks where the kill volumes were very light; in fact, they were about half.*
>
> *The bottom line is that the government money did not create cattle or take cattle away. The supply and demand for cattle remained the same, whether the government money was there or not. What the government money did was give the producer an assurance that if he sold the cattle to where they were going anyway, he was going to get a portion of the money to bail out his losses. The business started to operate and they started to move cattle.*
>
> Garnett Altwasser, Lakeside Packers Ltd.
> Standing Committee on Agriculture and Agri-Food
> *Evidence* No. 7-16:35, 3rd Session
> 37th Parliament
> Ottawa, 10 March 2004

The federal and provincial governments' $500-million BSE Recovery Program accomplished some of its objectives; for instance, it made possible the return to near-capacity production levels by Canadian packers and helped to reduce the oversupply of cattle in a timely manner. However, the program did not

raise market prices for Canadian livestock that would have helped financially distressed livestock producers.

The Committee is also aware that another government program, the $200-million Cull Animal Program, does not meet the objective set by producers in terms of the oversupply reduction required. In a letter dated 9 March 2004 to the Committee, Dairy Farmers of Canada indicated that the cull rate for dairy herds "recognized by Agriculture and Agri-Food" is 25%. The program, however, applies only to 16% of the dairy herd. Although this program could alleviate the problem, it is not seen by the Committee as a solution to the oversupply of dairy cows and the low prices received by producers.

The Committee concludes that, overall, the BSE Recovery Program was flawed, not only in its design but also in one of its objectives. Given the program's two stated objectives, the two levels of government were correct in specifying a date for the termination of the program. The deadline encouraged the quickest return to "business as usual" for the packer and processing segment of the industry, but not for livestock producers. The Committee believes, however, that the program should have given a higher priority to cushioning the impact of the oversupply of cattle on cattlemen and ranchers than to increasing the volume of slaughter at packing plants (the program's second stated priority). Had this been the case, the optimal design of the program would not have specified a deadline for its termination. A specific date could only encourage cattle owners to sell their cattle prior to that date — rather than when it would be optimal to do so — to take advantage of the government payment. Only such a deadline could explain the almost 20% decline in the Alberta fed cattle price in just one week (the announcement week of 18-25 June 2003) and the price's rise immediately after the program terminated. In the Committee's view, the program should have tied and delivered the government payment directly to a cattle or livestock owner, with the program deadline being the date when the U.S. government lifts its embargo on affected Canadian livestock. In this way, the program would not have influenced the timing of the cattle being offered for slaughter, and the benefits of the program would have accrued largely to cattlemen and livestock owners. The benefits would not have been appropriated by the packers through further depressed prices throughout the summer.

On 22 March 2004, the Government of Canada announced its Transitional Industry Support Program, which will provide $680 million to cattle producers who have suffered from the prolonged closure of the Canada-U.S. border. The funding will be delivered as a direct payment of up to $80 per eligible bovine animal on inventory as of 23 December 2003. All bovine animals are eligible except for mature bulls and cows (cows that have calved and intact bulls older than one year). Similar measures will be available for producers of other ruminants who have lost access to the U.S. market.

The Committee also assessed the potential policy alternative of regulating a minimum price for cattle, but no support was found within the industry for such an intervention. Some witnesses stated that such a policy would not be in the best interest of the Canadian beef and cattle industry, nor in the interest of Canadian consumers.

Slaughter and Value-Added Products Processing Capacity

At the Committee's hearings, it became clear that many industry stakeholders believe Canada would be better off with more domestic slaughter and processing capacity. As mentioned in Chapter 2, the packing industry has undergone considerable consolidation in the recent past, with plants and jobs disappearing to such an extent that there remain only three major players in Western Canada, and one in Eastern Canada. While this consolidation was occurring, increasing numbers of live cattle were being exported to the United States and, paradoxically, Canada was importing more boneless cuts.

> *The year prior [to BSE], we imported 130,000 tonnes of imported boneless cuts into this country versus 760,000 tonnes into the United States. If you compare the respective populations, we brought in two times the amount per capita. On the other hand, from the supply or the production side, when you consider that we have to export 60% to 70% of our product, and we have a much greater need to export than the Americans, here we are bringing in twice as much imported product as do the Americans.*
>
> Garnett Altwasser, Lakeside Packers Ltd.
> Standing Committee on Agriculture and Agri-Food
> *Evidence* No 7-16:00, 3rd Session
> 37th Parliament
> Ottawa, 16 February 2004.

In the past three decades, the industry has forged a new equilibrium based on a domestic weekly slaughter capacity of about 65,000 head, a live animal export market of 25,000 head, and supplemental imports of beef products, of which the United States is by far the largest supplier. On one day in May 2003, this well-functioning, integrated North American market became dysfunctional. A single case of BSE in Canada destabilized this equilibrium. A profitable industry that has historically declined direct government support began losing several millions of dollars per day. Total losses to Canada were in the vicinity of $1.8 billion in 2003, but this total rises with every passing day that the U.S. border remains closed to live animals.

The events triggered by the finding of BSE in Canada have made stakeholders (particularly cattlemen) aware of just how essential the export market for live animals is to their livelihood. It has also demonstrated the vulnerability of the integrated North American market. The two countries' separate food safety and

security systems are the weak link in the system. While it is almost back to "business as usual" for the packing segment of the Canadian industry, because many beef products can once again be exported, livestock producers require federal and provincial government assistance for their survival.

Various livestock producers across Canada are nevertheless looking for opportunities to invest in value-added activities. In some regions, livestock producers have only one major slaughter or processing plant to supply. From their perspective, the market is too concentrated. In other regions, slaughter and processing plants are non-existent. For these reasons, some stakeholders appearing before the Committee suggested that there might be investment opportunities for farmers to venture into beef processing.

> *Why don't we take our own destiny in our hands. Get another plant going or expanding the plants that we have here in Canada and after that sell it to them our cut and keep the jobs in Canada. I think that's what we should ... be doing instead of waiting for the U.S. to reopen the border.*
>
> Paul Fortin, The Great Atlantic & Pacific Company of Canada Limited
> Standing Committee on Agriculture and Agri-Food
> *Evidence* No. 9-17:00, 3rd Session
> 37th Parliament
> Ottawa, 22 March 2004

However, based on the contradictory evidence received by the Committee, it is unclear whether or not the timing of any additional slaughter capacity in Canada is appropriate.

In its report of November 2003, the Committee recommended to government that it support the development of new market opportunities in the livestock sectors. In the 2004 Federal Budget Plan, the government announced its intentions to inject an additional $270 million for new investment in venture capital to be delivered by the Business Development Bank of Canada and Farm Credit Canada. The Committee once again recommends:

RECOMMENDATION 4

That the Government of Canada and its agencies involved in the agri-food sector work with livestock producers and processors to find new business opportunities in the livestock processing sector, with a particular emphasis on increasing livestock slaughter and value-added products processing capacity.

Fully Open Export Markets and Clear Rules

The Canadian cattle and beef industry is fully integrated within a North American market, but the NAFTA countries have still to develop and implement import-export policies and rules in accordance with international standards — standards that would prevent the use of sanitary measures as a barrier to trade. The BSE cases in Canada and United States highlighted the vulnerability of the cattle and beef products industry, particularly the primary livestock producers. Such action, which is not based on sound science or risk assessment, must be stopped if the Canadian cattle industry is to remain economically viable in the longer term. Canada and the United States do not benefit from imposing import embargoes on each other.

Consultations between the North American trading partners are ongoing, but these trading partners are also competitor countries in many markets, a fact that should not be underestimated when negotiating the harmonization of national food safety and security systems. Last year, in the context of its hearings on the BSE crisis, the Committee wrote to the Director General of the World Organisation for Animal Health (OIE) to clarify whether or not countries could legitimately protect their markets when another country reports only one case of BSE. In his letter of response to the Committee, the Director General wrote:

> *One of the most important of the conclusions of the recent meeting of the expert group in September 2003 was that the scientific basis of the Code chapter was still valid. The experts concluded that the current trade restrictions have resulted from the fact that countries are not applying the OIE Code as written. Many countries are applying trade embargoes as soon as an exporting country reports its first case of BSE, without having conducted a risk assessment as is recommended in the Code. In any case, the present Code does not recommend a total embargo on animals and animal products coming from BSE infected countries, but approaches the BSE risks through increasing levels of restrictions depending on the category of the exporting country. I believe that your efforts should be directed at helping the OIE to encourage OIE Member Countries, including Canada, to follow the OIE Code in setting their import measures.*
>
> Dr. Bernard Vallat, Director General, OIE
> Letter to Standing Committee on Agriculture and Agri-Food
> 2rd Session, 37th Parliament
> Ottawa, 3 november 2003

In addition, the panel of international experts on BSE, in its report on measures relating to BSE in the United States, stated:

- *The subcommittee appreciates the intent of the US government to follow a science based approach to policy formulation.*

- *The North American cases demonstrate again that exporting countries feel significant national social and financial impacts when importing countries fail to comply with international rules regarding trade.*

- *Therefore, the subcommittee recommends that the US should demonstrate leadership in trade matters by adopting import/export policy in accordance with international standards, and thus encourage the discontinuation of irrational trade barriers when countries identify their first case of BSE.*

The Committee believes that trade rules harmonization has to be done correctly and promptly. Without it, future market disruptions in agriculture and agri-food trade will be more costly and protracted than the current one. If the NAFTA countries truly believe in an integrated North American market for cattle and beef products, they must fully respect international codes. The Committee recognizes the ongoing efforts on both sides of the border to re-establish exports of all livestock and other related commodities, but is concerned about the negative effects that time spent in political negotiations has had on Canada's livestock market. The primary producers of competitor countries are making inroads into traditional Canadian export markets. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 5

That the Governments of Canada and the United States immediately implement the World Organisation for Animal Health Code and repeal both countries' import embargoes, while continuing to negotiate other modalities of an implementation plan that would improve the free flow of livestock and meat.

CONCLUSION

On 20 May 2003, Canada was struck with BSE. The discovery of one case of BSE in one cow, in one herd, in one province set off a series of events that devastated cattlemen and other livestock producers across Canada. The industrialized world immediately closed its borders to Canadian cattle and beef, and a fully integrated North American market for beef products and live animals became de-integrated. Cattle prices spiralled downward, cattle herds grew beyond affordable levels, flourishing cow-calf operations were made unprofitable, and packers and processors were burdened with costly new processing regulations.

The marketplace responded to the oversupply situation by reducing the prices of cattle to stimulate domestic demand. In the absence of the U.S. market for cattle, Canadian industry could not do anything else. At the same time, the depressed cattle price has inadvertently bestowed an economic advantage upon Canadian packers relative to their American competitors, as Canadian packers can now undercut American packers in their own beef markets. Canadian packers have thus quickly returned to profitability; Canadian cattlemen, on the other hand, have not.

The federal and provincial governments responded to the devastating situation with about $1.58 billion in financial assistance to industry stakeholders. The two federal programs had varying degrees of success. Although the Committee understands that the federal-provincial BSE Recovery Program accomplished its stated objectives, the Committee would have preferred that the program's payments be tied and delivered directly to a cattle or livestock owner and that the payments were not subject to a specific cut-off date. In this way, the program would not have influenced the timing of the cattle being offered for slaughter, and the benefits of the program would have accrued largely to cattlemen and livestock owners.

Due to the temporary loss in foreign packers bidding for Canadian cattle and the high concentration of ownership in the Canadian packer and processing segment of the industry, the Committee believes that all aspects of the livestock marketplace must be carefully monitored in the crisis period. The Committee recommends that the Minister of Industry instruct the Commissioner of Competition to conduct an inquiry, under section 10 of the *Competition Act*, into the pricing of slaughter cattle and beef at wholesale level. The Committee also recommends that the Competition Bureau monitor the wholesale and retail pricing of beef, as well as the fed and feeder cattle prices, and that the Commissioner of Competition report periodically to the House of Commons Standing Committee on Agriculture and Agri-Food. Finally, the Committee recommends that the Government of Canada engage an independent body to conduct a comprehensive

study of the competitive aspects of the cattle and beef products industry in Canada.

In the longer term, efforts must be focused on improving the operation of the North American marketplace for cattle and beef products. The use of sanitary measures for political purposes as a barrier to trade must be eliminated. More slaughter and value-added products processing capacity is needed in Canada to improve the competitive structure of the industry and to reduce the number of Canadian cattle and livestock exposed to trade embargoes. Accordingly, the Committee recommends that the Government of Canada pursue business opportunities with a particular emphasis on increasing livestock slaughter and value-added products processing capacity in Canada. The Committee also recommends that the governments of Canada and the United States immediately implement the OIE Code and repeal both countries' import embargoes.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Competition Bureau	16/02/2004	2
Suzanne Legault, Assistant Deputy Commissioner, Legislative Affairs Division		
Sheridan Scott, Canada's Commissioner of Competition		
Richard Taylor, Assistant Deputy Commissioner of Competition, Criminal Matters Branch		
Alliance for Fair Trade in Beef	23/02/2004	4
Wayne Holland, Co-Chair		
Scott Zies, Co-Chair		
Better Beef Limited		
Bennie Dejonge, President		
Lorne Goldstein, Secretary Treasurer		
Canadian Meat Council		
Jim Laws, Executive Director		
Levinoff Meats Limited		
Brian Read, General Manager		
Cargill Foods	10/03/2004	7
Willie Van Solkema, Assistant General Manager / Sales		
Lakeside Packers		
Garnett Altwasser, Chief Executive Officer		
XL Beef		
Brian Nilsson, Co-President		
Canada Beef Export Federation	22/03/2004	9
Ben Thorlakson, Chairman		
Canadian Council of Grocery Distributors		
Paul Fortin, Vice-President, Fresh Foods Merchandise & Procurement, The Great Atlantic & Pacific Company of Canada Limited		
Nick Jennery, President		
Kim McKinnon, Vice-President, Communications		
George Morris Centre	25/03/2004	10
Kevin Grier, Senior Market Analyst		

APPENDIX B
LIST OF BRIEFS

Alliance for Fair Trade in Beef

Canada Beef Export Federation

Canadian Council of Grocery Distributors

Canadian Meat Council

National Farmers Union

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government provide a comprehensive response to this report.

A copy of the Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Agriculture and Agri-Food (*Meetings Nos. 2, 4, 7, 9, 10, 11 and 13 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Paul Steckle, M.P.
Huron—Bruce
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Wednesday, March 31, 2004
(*Meeting No. 13*)

The Standing Committee on Agriculture and Agri-Food met *in camera* at 4:51 p.m. this day, in Room 362 East Block, the Chair, Paul Steckle, presiding.

Members of the Committee present: Gilbert Barrette, hon. Mark Eyking, hon. David Kilgour, Larry McCormick, John O'Reilly, Louis Plamondon, Dick Proctor, Gerry Ritz, Paul Steckle and Rose-Marie Ur.

In attendance: *Library of Parliament*: Jean-Denis Fréchette, Principal; Dan Shaw, Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its study of a draft report on the pricing of beef at the slaughter, wholesale and retail levels, in the context of the BSE crisis in Canada.

It was agreed, — That the draft report, as amended, be adopted.

It was agreed, — That the report be entitled: Canadian Livestock and Beef Pricing in the Aftermath of the BSE Crisis.

It was agreed, — That the Chair, Clerk and researchers be authorized to make such grammatical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That the Chair present the report, as amended, to the House as the 2nd Report of the Committee.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to the report.

At 6:22 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Bibiane Ouellette
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

LES PRIX DU BÉTAIL ET DU BŒUF CANADIENS AU LENDEMAIN DE LA CRISE DE L'ESB

Rapport du Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire

Paul Steckle, député
Président

Avril 2004

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

LES PRIX DU BÉTAIL ET DU BŒUF CANADIENS AU LENDEMAIN DE LA CRISE DE L'ESB

Rapport du Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire

Paul Steckle, député
Président

Avril 2004

COMITÉ PERMANENT DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE

PRÉSIDENT

Paul Steckle, député	*Huron—Bruce, Ontario*

VICE- PRÉSIDENTS

Gerry Ritz, député	*Battlefords—Lloydminster, Saskatchewan*
Rose-Marie Ur, députée	*Lambton—Kent—Middlesex, Ontario*

MEMBRES

Gilbert Barette, député	*Témiscamingue, Québec*
Rick Borotsik, député	*Brandon—Souris, Manitoba*
L'hon. Wayne Easter, député	*Malpeque, Île-du-Prince-Édouard*
Ken Epp, député	*Elk Island, Alberta*
L'hon. Mark Eyking, député	*Sydney—Victoria, Nouvelle-Écosse*
L'hon. Georges Farrah, député	*Bonaventure—Gaspé—Îles-de-la-Madeleine—Pabok, Québec*
Marcel Gagnon, député	*Champlain, Québec*
Howard Hilstrom, député	*Selkirk—Interlake, Manitoba*
L'hon. David Kilgour, député	*Edmonton Sud-Est, Alberta*
Larry McCormick, député	*Hastings—Frontenac—Lennox and Addington, Ontario*
John O'Reilly, député	*Haliburton—Victoria—Brock, Ontario*
Louis Plamondon, député.	*Bas-Richelieu—Nicolet—Bécancour, Québec*
Dick Proctor, député	*Palliser, Saskatchewan*

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Garry Breitkreuz, député	*Yorkton—Melville, Saskatchewan*
Murray Calder, député.	*Dufferin—Peel—Wellington—Grey, Ontario*
Rick Casson, député	*Lethbridge, Alberta*
L'hon. Brenda Chamberlain, députée	*Guelph—Wellington, Ontario*
Claude Duplain, député	*Portneuf, Québec*
L'hon. Dan McTeague, député	*Pickering—Ajax—Uxbridge, Ontario*
Deepak Obhrai, député	*Calgary-Est, Alberta*
Pauline Picard, députée	*Drummond, Québec*
Suzanne Tremblay, députée	*Rimouski-Neigette-et-la Mitis, Québec*

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Bibiane Ouellette

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Jean-Denis Fréchette, analyste principal
Frédéric Forge, analyste
Daniel J. Shaw, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a procédé à une étude sur la formation des prix du bœuf aux niveaux de l'abattage, de la vente aux grossistes et au détail, dans le contexte de la crise d'ESB au Canada. Après avoir entendu les témoignages, le Comité a convenu de présenter le rapport suivant à la Chambre :

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes a entrepris une étude sur le prix du bœuf à l'étape des abattoirs, de la vente de gros et de la vente de détail dans le contexte de la crise de l'ESB au Canada. Cette étude fait suite au rapport intitulé *L'enquête et la réponse du gouvernement suite à la découverte d'un cas unique d'encéphalopathie spongiforme bovine*, que le Comité a déposé à la Chambre des communes en novembre 2003. Dans ce document, le Comité rapporte qu'il a constaté une stabilité ou une légère baisse du prix de gros et de détail des produits du bœuf par rapport au déclin marqué du prix des bovins. Le Comité juge cette structure de prix désalignée plutôt déconcertante; c'est pourquoi il a recommandé au Bureau de la concurrence d'enquêter sur la pratique de fixation du prix de la viande de bœuf à l'étape de la transformation et de la vente de détail, en faisant parvenir une demande écrite officielle au commissaire à la concurrence.

Dans sa réponse du 3 décembre 2003, le commissaire à la concurrence par intérim a déclaré que le rapport du Comité et les audiences qu'il a tenues le 11 août 2003 n'avaient révélé aucun élément pouvant lui faire conclure qu'il y avait eu infraction à la *Loi sur la concurrence*, comme l'exige l'article 9(2) de la *Loi* pour justifier une enquête. Par conséquent, le Bureau de la concurrence n'a pas été en mesure d'examiner la structure de fixation du prix du bœuf.

Depuis, de nouvelles informations nous portent à croire que la situation a empiré. Ainsi, dans la foulée de la crise de l'ESB, non seulement des spécialistes du secteur, mais le grand public aussi, ont vu le prix des bovins plonger bien en deçà du seuil de rentabilité économique des éleveurs. D'un autre côté, le prix des produits du bœuf, de gros et de détail, a augmenté ou diminué beaucoup plus subtilement que celui des bovins sur pied. Devant l'écart croissant entre le prix à la ferme (ou prix à la production) et le prix de détail, de nombreux observateurs ont émis des réserves quant à la consolidation et à la rationalisation récentes du secteur de l'abattage et de celui de la transformation. Ils craignent en effet que cela n'ait résulté en une trop grande concentration de la propriété. Pour y voir clair, le Comité a continué à chercher pourquoi le fossé s'élargissait entre, d'une part, le prix de vente de gros et à la production et, d'autre part, le prix de vente de détail et de gros, tout en reconnaissant la possibilité de conduite anticoncurrentielle. S'il constate que des exploitations à intégration verticale ont bel et bien agi de façon anticoncurrentielle, soit en complotant en vue de faire diminuer le prix des bovins lors des enchères, soit par des pratiques d'approvisionnement abusives, comme l'interfinancement excessif des abattoirs grâce à des fonds devant normalement aller aux parcs d'engraissement, ou encore en refusant de traiter avec des éleveurs ou leurs agents, le Comité recommandera des mesures de correction au gouvernement. En effet, le Comité, en plus du présent rapport, fera parvenir au ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, à la ministre de l'Industrie et à la

commissaire de la concurrence, des informations sur des plaintes et des allégations formulées par des intervenants de l'industrie.

Au nom du Comité, je tiens à remercier tous ceux qui ont pris part aux audiences pour nous faire profiter de leur connaissance de la question. Enfin, le Comité reconnaît que le secteur canadien de l'agriculture offre des aliments salubres à prix compétitifs tout en contribuant généreusement à l'économie du Canada.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que la ministre de l'Industrie donne consigne à la commissaire de la concurrence, comme le prévoit l'article 10 de la *Loi sur la concurrence*, de mener immédiatement une enquête sur la formation des prix du bœuf aux niveaux de l'abattage et de la vente aux grossistes.

RECOMMANDATION 2

Que le Bureau de la concurrence surveille l'établissement des prix de gros et de détail du bœuf ainsi que les prix des bovins engraissés et des bovins d'embouche, et que la commissaire de la concurrence fasse rapport périodiquement, ou à l'appel de la présidence, au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes.

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement du Canada demande à un groupe indépendant de réaliser une étude exhaustive sur la concurrence dans l'industrie des bovins et des produits du bœuf au Canada.

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement du Canada et les organismes responsables du secteur agroalimentaire cherchent, en collaboration avec les producteurs de bétail et les transformateurs, à trouver de nouveaux débouchés commerciaux dans le secteur de la transformation du bétail en mettant particulièrement l'accent sur l'augmentation de la capacité d'abattage et de transformation de produits à valeur ajoutée.

RECOMMANDATION 5

Que les gouvernements du Canada et des États-Unis mettent immédiatement en application le code de l'Organisation internationale des épizooties et lèvent leurs embargos tout en continuant à négocier les modalités d'un plan de mise en œuvre qui améliorerait la libre circulation du bétail et des autres produits carnés.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT vii

LISTE DES RECOMMANDATIONS ix

INTRODUCTION 1

CHAPITRE 1: LE MARCHÉ ET LE PRIX DU BŒUF ET DES BOVINS AU CANADA 5

Marchés intérieur et d'exportation pour le bœuf et les bovins du Canada (1987-2002) 5

Les marchés du bœuf et des bovins après l'ESB 6

Prix du bétail (2002-2004) 8

Prix de gros du bœuf (2002-2004) 10

Prix de détail du bœuf (2002-2004) 11

Écart entre le prix de détail, le prix de gros et le prix à la production 12

CHAPITRE 2: STRUCTURE, RENDEMENT ET CONCURRENCE AU SEIN DE L'INDUSTRIE 15

Un marché nord-américain intégré 15

La chaîne d'approvisionnement/de valeur des bovins et du bœuf 16

Structure et rendement de l'industrie 18

Exploitations d'élevage-naissage 18

Parcs d'engraissement 20

Abattoirs et autres usines de transformation 22

Détaillants 24

Concurrence 25

CHAPITRE 3: CONSÉQUENCES DE L'ESB ET PROGRAMME DE REDRESSEMENT DU GOUVERNEMENT 29

Conséquences de l'ESB 29

Conséquences à court terme 29

Conséquences à long terme 31

Le Programme fédéral-provincial de redressement de l'ESB 32

CHAPITRE 4: RÉACTIONS DE L'INDUSTRIE ET DU GOUVERNEMENT À LA CRISE DE L'ESB ET MESURES POUR L'AVENIR 37

Les prix du bœuf au Canada et la crise de l'ESB 37

Avantage comparatif pour le prix du bœuf et les marges bénéficiaires brutes des abattoirs 39

Retour sur le programme d'aide financière du gouvernement 44

Capacité d'abattage et de transformation de produits à valeur ajoutée 46

Des marchés d'exportation complètement libres et des règles claires 48

CONCLUSION 51

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 53

ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES 55

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 57

PROCÈS-VERBAL 59

INTRODUCTION

Le 20 mai 2003, un cas unique d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) a été découvert en Alberta. La nouvelle a déclenché une série d'événements catastrophiques pour les éleveurs canadiens de bovins et d'autres animaux, et dont les conséquences se font encore ressentir. La fermeture immédiate des marchés du monde industrialisé aux bovins et à la viande de bœuf d'origine canadienne a fait tomber le prix des bovins en chute libre, entraîné des accumulations record de bêtes dans les exploitations, provoqué l'augmentation dramatique du prix de la nourriture pour animaux, drainé la situation de caisse des éleveurs et complètement éliminé toute possibilité de profit pour l'année 2003, en ne laissant guère d'espoir de reprise à court ou moyen terme. Mais les dégâts ne se limitent pas aux éleveurs de bovins et d'autres animaux. Les abattoirs et autres usines de transformation de la viande de bœuf sont aussi d'importantes entreprises axées sur l'exportation dont les finances ont souffert de la rétention des bovins aux frontières et de l'interruption des envois de bœuf et de produits du bœuf, surtout ceux qui étaient destinés au Japon et à la Corée. Dans certains cas, ces entreprises ont dû payer des frais de surestaries et de destruction de leurs produits, ou encourir d'énormes frais d'entreposage et de réfrigération pour la marchandise accumulée dans des dépôts de conteneurs ou des entrepôts douaniers. Le seul aspect positif qui se dégage de toute la crise de l'ESB, c'est le don de plus de un million de dollars de produits du bœuf aux banques alimentaires du Canada.

Le secteur de l'élevage bovin et de la transformation du bœuf est une source inestimable de création de richesses et d'emplois au Canada. Il a en effet enregistré, pour l'année 2002, des ventes d'environ 7,7 milliards de dollars et connu une poussée soudaine de ses exportations de l'ordre de 4 milliards de dollars. Certaines régions de l'Alberta, de la Saskatchewan et de l'Ontario ont particulièrement souffert de la crise de l'ESB. Prenons le cas des abattoirs, qui, avant la crise, employaient directement plus de 10 000 personnes et créaient cinq emplois de plus (indirects ou induits) pour chaque emploi direct. Les pertes d'emploi ont été tellement massives qu'elles en ont compromis les fondations de nombreuses économies rurales et à vocation agricole. On espère que le Programme fédéral-provincial de redressement de l'industrie dans le sillage de l'ESB de 500 millions de dollars, que l'aide supplémentaire d'au moins 400 millions versée par les provinces, et le Programme transitoire de soutien à l'industrie de 680 millions du gouvernement fédéral qui vient d'être lancé, empêcheront plusieurs collectivités qui dépendent de l'élevage bovin de subir un effondrement économique en attendant la réouverture des marchés d'exportation, particulièrement ceux des États-Unis.

Depuis le début de la crise de l'ESB, le mouvement des prix de vente de gros et de détail pour le bœuf et les produits du bœuf est devenu une source de

confusion et d'inquiétude pour les Canadiens. D'une part, les consommateurs ont remarqué qu'il fallait pas mal de temps, près de deux mois, pour que l'impact initial sur le prix des bovins, c'est-à-dire le prix à l'étape de la production, ne se répercute sur le reste de la chaîne, c'est-à-dire sur le prix de vente de gros jusqu'au prix de vente de détail, étape finale de la chaîne. En outre, la baisse du prix de détail au cours de cette période a été moins dramatique et faible si on la compare à la baisse du prix à la ferme (le prix consenti aux éleveurs de bovins). D'autre part, comme les prix de gros et de détail semblent insensibles aux tendances du prix à la production, on est porté à croire que la consolidation et la rationalisation récentes du secteur de l'abattage et de celui de la transformation n'aient entraîné une trop forte concentration de la propriété, ce qui a engendré des pratiques de fixation des prix et d'approvisionnement anticoncurrentielles. De plus, les Canadiens craignent qu'un segment de l'industrie — celui des abattoirs et des surtransformateurs — n'ait en grande partie échappé au remous économique causé par l'ESB (sauf pour leurs pertes initiales) et qu'il en ait même profité, tandis qu'un autre segment — celui des éleveurs de bovins — demeure au prise avec des difficultés financières.

De toute évidence, les forces économiques qui règlent le flux du prix à la ferme, du prix de gros et de détail pour la vente de bœuf et de produits du bœuf sont complexes. Il faut par exemple tenir compte de la production commune des diverses coupes de bœuf. Certains sous-produits normalement exportés au Japon et en Corée — langues, reins, tripes, pieds et queues de bœuf — sont maintenant envoyés à l'équarrissage ou vendus à des prix beaucoup plus bas à d'autres marchés d'exportation. À cela s'ajoute la perte du lucratif marché coréen pour la vente de bouts de côtes, qu'on envoie maintenant faire parer pour transformation en viande hachée à 20 % du prix habituellement versé par la Corée. Tous ces facteurs exercent une pression sur la structure de fixation des prix. Il faut aussi prendre en considération que les transformateurs ont perdu les crédits qu'ils recevaient pour l'équarrissage de viandes et d'os de rejet, et qu'il semble qu'ils doivent maintenant débourser jusqu'à 40 dollars la tête pour les faire emporter. Enfin, depuis juillet 2003, le Canada oblige les transformateurs à retirer les matériels à risques spécifiés (MRS) — tissus qui contiennent l'agent infectieux de l'ESB — de tous les bovins abattus âgés de 30 mois et plus, ce qui alourdit d'autant plus les coûts de transformation. Ils encourent en effet des frais directs pour les services de vétérinaire et de dentisterie, et des frais indirects pour la séparation des activités d'abattage et de transformation en fonction de l'âge des bêtes. Par conséquent, le fossé se creuse de plus en plus entre le prix de gros des coupes traditionnelles vendues sur le marché intérieur, qui tend à monter; et le prix à la production qu'obtiennent les éleveurs pour le bétail, qui tend à baisser.

C'est justement la cause de cet écart que le Comité s'est employé à comprendre, en cherchant à savoir s'il y avait pratiques anticoncurrentielles ou non. Voici comment nous avons organisé le contenu de notre rapport.

Dans le premier chapitre, nous examinons les données sur les marchés et les prix — prix à la ferme, prix de vente de gros et de détail — relatifs aux bovins, au bœuf et aux produits du bœuf juste avant et juste après la crise de l'ESB, et les écarts entre les prix de vente de gros et les prix à la production, et entre les prix de vente de détail et les prix de vente de gros.

Dans le chapitre 2, nous examinons la structure de la concurrence au sein de l'industrie et son rendement à chaque étape de la production. Le Comité permanent s'est également intéressé aux aspects concurrentiels des exploitations à intégration verticale (parcs d'engraissement et abattoirs) — Cargil Foods, Tyson Foods, XL Beef dans l'Ouest du Canada et Better Beef en Ontario.

Au chapitre 3, nous analysons les incidences à court et à long terme de la crise de l'ESB, ainsi que l'efficacité du Programme fédéral-provincial de redressement de l'industrie dans le sillage de l'ESB.

Dans le chapitre 4, le Comité examine les réactions de l'industrie et du gouvernement fédéral face à la crise de l'ESB et formule d'autres suggestions pour atténuer de telles crises à l'avenir.

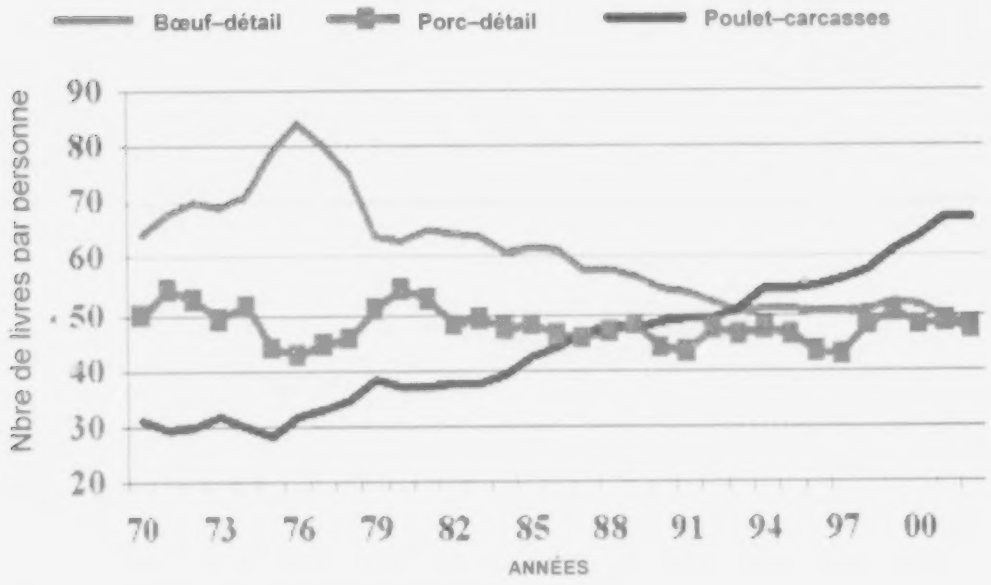
Enfin, dans la conclusion, nous présentons un résumé de nos constatations et de nos recommandations au gouvernement.

CHAPITRE 1
LE MARCHÉ ET LE PRIX DU BOEUF ET DES BOVINS AU CANADA

Marchés intérieur et d'exportation pour le bœuf et les bovins du Canada (1987-2002)

Depuis la fin des années 1980, le secteur canadien du bœuf et des bovins est passé à près de 7,7 milliards de dollars en ventes annuelles. Cette expansion résulte avant tout des exportations aux États-Unis, favorisées par des politiques de libre-échange (grâce à la mise en œuvre de l'ALE et de l'ALENA) et le déclin de la valeur d'échange de la devise canadienne. Par ailleurs, la consommation nationale de produits du bœuf est demeurée stable ou a diminué pendant la période (voir le graphique 1.1).

Graphique 1.1
Consommation de viande par personne au Canada
1970-2002

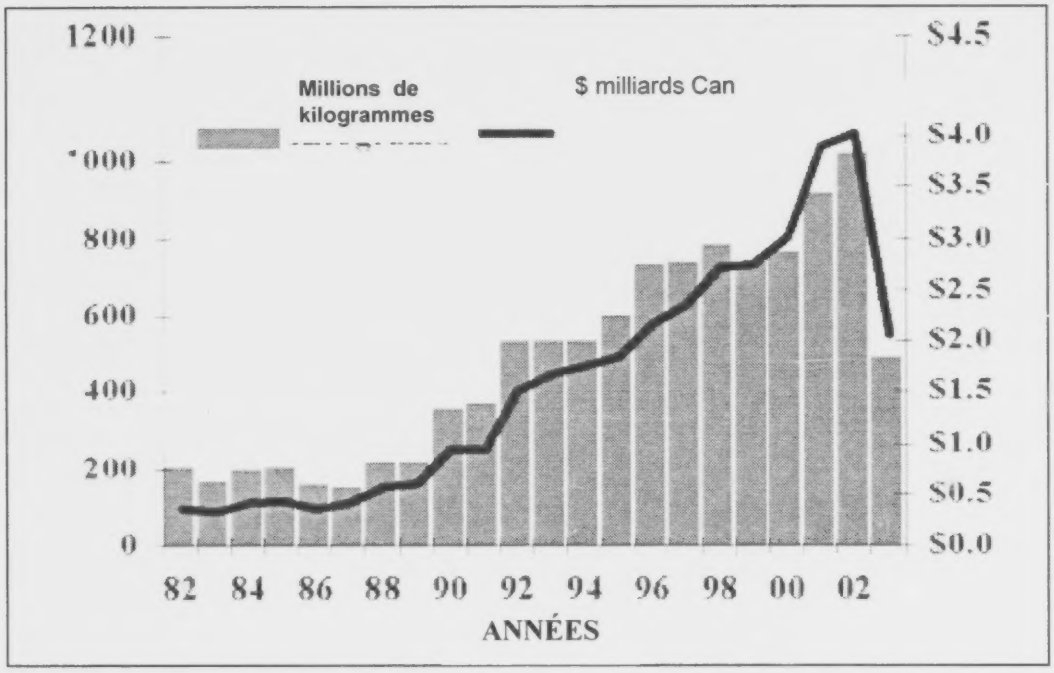


Source : Canfax et le George Morris Centre

En effet, les exportations totales de bœuf et de bovins se sont chiffrées à 4 milliards de dollars en 2002, ce qui équivaut à 11 millions de dollars par jour (voir le graphique 1.2). Ces exportations se composent de 1,8 milliard de dollars en bovins et en veaux et de 2,2 milliards de dollars en produits du bœuf. Le Canada a

exporté environ 60 % de sa production nationale en 2002, les États-Unis ayant compté pour 80 % de ses exportations de bœuf et pour près de 100 % de ses exportations de bovins sur pied.

Graphique 1.2
Exportations canadiennes de bœuf et de bovins — 1982-2003



Source : Canfax, et le George Morris Centre

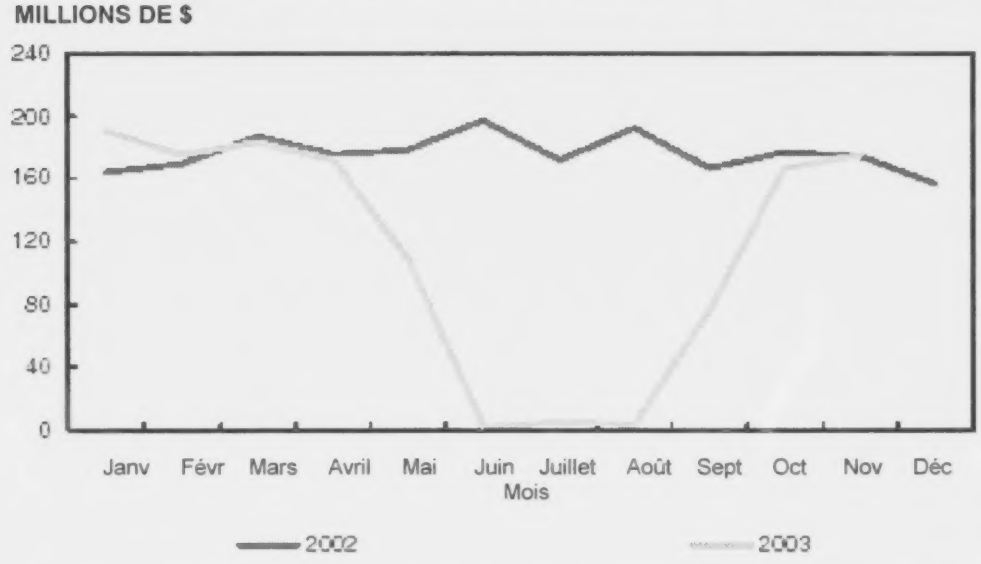
Le marché de l'exportation a connu une croissance phénoménale depuis la fin des années 1980. Au début, la valeur des exportations canadiennes de bœuf et de bovins ne dépassait guère la barre des 500 millions de dollars. Dans les 15 années suivant la mise en œuvre de l'ALE, en 1988, elles ont augmenté de huit fois, ce qui équivaut à un taux de croissance composé de 16,3 % par an. L'ALE a de toute évidence été le principal moteur de ce rendement supérieur, mais le déclin du huard par rapport au dollar américain — il est passé de 85 ¢US en 1990 à 64 ¢US en 2002, soit une baisse d'environ 25 % sur la période — a également joué un rôle prépondérant.

Les marchés du bœuf et des bovins après l'ESB

Le secteur canadien du bœuf et des bovins battait des records de demande en 2003. Toutefois, le marché des exportations, qui avait entamé l'année en force, a commencé à montrer des signes de faiblesse à la fin de mars et au début d'avril, sous l'effet peut-être de la hausse du dollar canadien. Les choses sont allées de

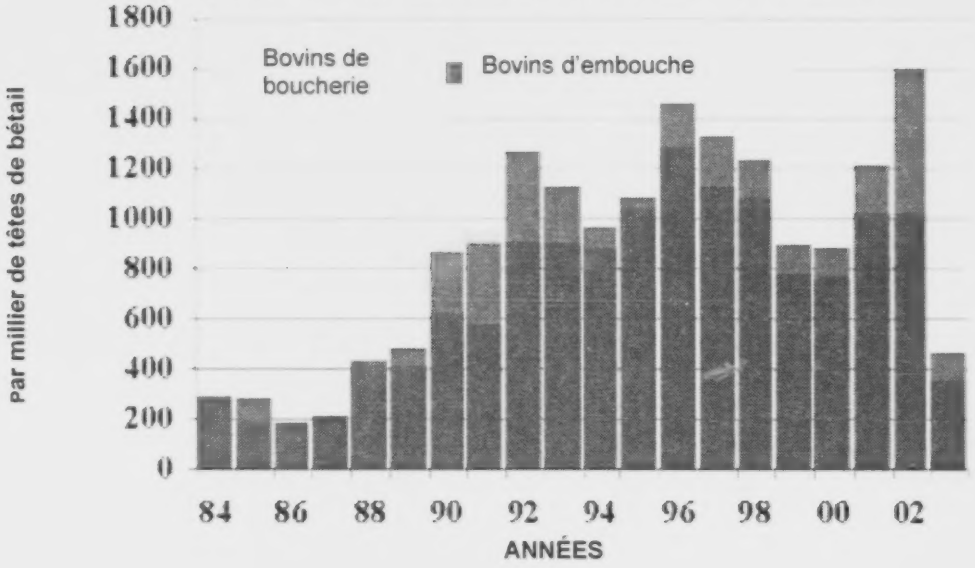
mal en pis le 20 mai 2003, date où l'on a découvert un cas unique d'ESB en Alberta. Suivant l'annonce de cette découverte, le monde industrialisé a immédiatement fermé ses frontières aux bovins et aux produits du bœuf d'origine canadienne. Les exportations de bœuf se sont alors pratiquement interrompues en juin, juillet et août, avant de remonter graduellement la pente en septembre et octobre, une fois levé l'embargo américain sur les coupes de bœuf désossé provenant de vaches âgées au maximum de 30 mois. En novembre 2003, le niveau des exportations de bœuf ressemblait à celui d'avant la crise (voir le graphique 1.3), ce qui est un peu étonnant étant donné l'appréciation de 20 % du dollar canadien par rapport au dollar américain durant cette période. Cette performance supérieure des exportations ne peut être attribuée qu'à l'avantage comparatif conféré aux abattoirs canadiens sur les abattoirs américains par la baisse du prix des bovins canadiens nécessaire pour éponger l'offre excédentaire créée par l'embargo américain sur le bœuf canadien. Néanmoins, en raison des pertes de ventes encourues pendant l'été, les exportations de produits du bœuf en 2003 ont été de beaucoup inférieures à celles de 2002. En fait, de janvier à novembre de l'an passé, les exploitants canadiens ont exporté pour 1,3 milliard de dollars de produits du bœuf, une baisse de 36 % par rapport aux 2 milliards engendrés au cours de la même période de 11 mois en 2002.

Graphique 1.3
Exportations canadiennes de produits du bœuf — 2002-2003



Source : Statistique Canada, *La maladie de la vache folle et le commerce du bœuf : une mise à jour*, catalogue n° 11-621-MIF-010, p. 2

Graphique 1.4
Exportations canadiennes de bovins — 1984-2003



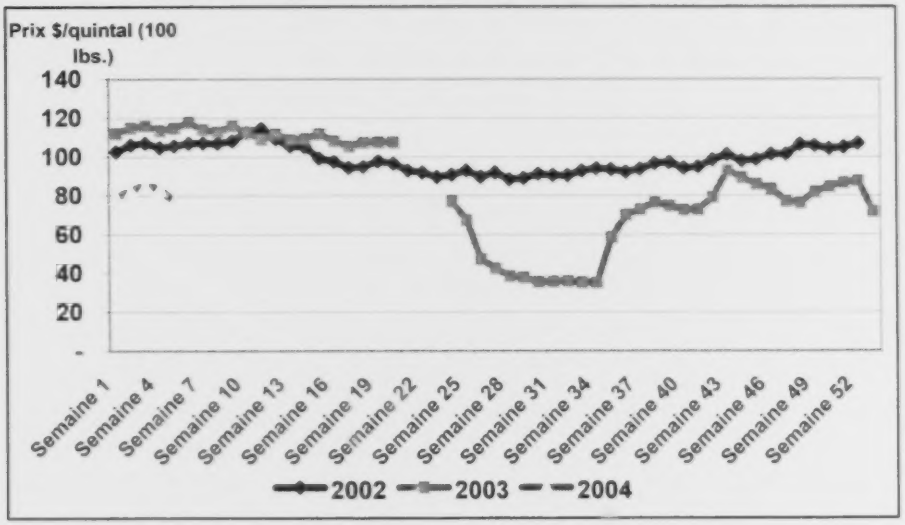
Source : Canfax et le George Morris Centre

Malheureusement, les exportations de bovins demeurent assujetties à l'embargo des États-Unis. C'est pourquoi les 512 353 bovins canadiens vendus avant le 20 mai 2003 représenteront l'ensemble des exportations de l'année, ce qui équivaut, sur une base annuelle, à une baisse d'au moins 70 % par rapport à 2002. Alors que l'année semblait si prometteuse, les recettes totales des exportations pour 2003 font état du pire rendement jamais enregistré en 15 ans.

Prix du bétail (2002-2004)

Le prix des bovins sur pied est établi au moyen d'enchères ouvertes ou d'enchères scellées. Les compagnies de vente aux enchères sont indépendantes de ceux qui vendent et achètent des bovins à leurs enchères et reçoivent, en échange de leurs efforts, un pourcentage du produit des ventes. D'après les données de Canfax, au cours des neuf premières semaines de 2004, les bovins d'engraissement de l'Alberta (600 à 700 livres) se sont vendus en moyenne 83,22 $/q (les cent livres). Au cours de la même période en 2003, ils se vendaient en moyenne 126,33 $/q, mais leur prix moyen pour l'année s'est établi à 119,77 $/q. C'est donc dire que le prix des bovins d'engraissement de l'Alberta, après la découverte d'un cas d'ESB, a diminué d'environ 34 % par comparaison à un an plus tôt. Pour les éleveurs albertains, le prix a baissé de 758 $ le bovin d'engraissement de 600 livres au début de 2003 à 499 $ au début de 2004.

Graphique 1.5
Prix hebdomadaires des bouvillons finis – 2002-2004



Source : Canfax, tableaux statistiques, et le George Morris Centre

Toujours d'après les données de Canfax et comme le montre le graphique 1.5, les prix payés en 2002 pour les bovins engraissés de l'Alberta ont varié entre 90,25 $ et 114,22 $/q. Le prix moyen pour 2002 a été de 98,82 $/q. Si on multiplie ce prix par le poids d'abattage moyen de 1 300 livres, on constate qu'un bovin engraissé est allé chercher, en moyenne, 1 284 $ en 2002. Entre le 1er janvier et le 20 mai 2003, le prix des bovins engraissés de l'Alberta a varié entre 105,08 $ et 117,52 $/q pour s'établir en moyenne à 111,38 $/q, ce qui donne un prix moyen de 1 448 $. Donc, le marché des bovins était en plein essor à en juger par les prix versés aux parcs d'engraissement avant la crise de l'ESB. Entre le 20 mai et la fin de 2003, le prix des bovins engraissés de l'Alberta a varié entre 35,06 $ et 89,36 $/q et s'est établi à 65,96 $/q en moyenne, d'où un prix moyen de 857 $ par tête de bétail. Résultat, dans la foulée de l'ESB, les exploitants de parc d'engraissement de l'Alberta ont enregistré une baisse du prix du bovin de 33 % par rapport à 2002 et de 40 % par rapport au début de l'année 2003.

Les données de Canfax indiquent que le prix des vaches laitières de l'Alberta (D1 et D2) était encourageant avant la crise de l'ESB, puisqu'il était passé en moyenne de 57,04 $/q en 2002 à 58,49 $/q pour les cinq premiers mois de 2003, ce qui représente une augmentation de 2,5 % (ou de 6 % par année). Or, le prix enregistré en 2003 après l'ESB a été en moyenne de 21,71 $/q, soit une baisse de 63 % par rapport aux cinq premiers mois de 2003.

Même s'ils se situent encore bien en deçà des prix payés avant l'ESB, les prix des bovins se sont quelque peu rétablis en 2004. Le prix moyen payé pour les bovins engraissés de l'Alberta a été de 82,29 $/q au cours des deux premiers mois de 2004, ce qui représente une augmentation de 25 % par rapport au prix moyen

de 2003, après l'ESB. Le prix moyen payé pour les vaches laitières de l'Alberta (D1 et D2) au cours des deux premiers mois de 2004 a été de 23,72 $/q, ce qui représente une augmentation de 9,3 % par comparaison au prix moyen de 2003, après l'ESB.

Prix de gros du bœuf (2002-2004)

Le prix de gros des différentes coupes de bœuf — que reçoivent les abattoirs et les transformateurs de second cycle — varie énormément d'une coupe ou d'un produit à l'autre. Le prix des différentes coupes de boeuf ne donne toutefois qu'un très mince aperçu des revenus des abattoirs et de la valeur reçue. Avant le déclenchement de la crise de l'ESB, une vache de boucherie de 1 387 livres donnait environ 625 livres de viande consommable, 580 livres de sous-produits (cuir, abats, farine d'os, etc.) et 182 livres de déchets[1]. Après la découverte de l'ESB au Canada, les changements en faveur de la sécurité apportés aux pratiques de transformation conjugués à l'embargo international sur les produits canadiens du boeuf ont entraîné une baisse du ratio moyen de déchets par vache de boucherie. En outre, étant donné que le prix des différentes coupes de boeuf peut en tout temps fluctuer dans des directions opposées, une trop grande concentration sur ce prix peut être trompeuse (et le sera vraisemblablement) en l'absence de certaines données sur le rendement boucher. Un prix composite, ou une valeur qui englobe toutes les coupes de boeuf, pondérée en fonction de leur rendement, et les sous-produits peut donner une bien meilleure idée de la situation.

À cette fin, le George Morris Centre a construit un modèle composite de la valeur de gros des produits du boeuf. Le modèle fournit une valeur « bouchère » ou rendement à l'abattage (voir le graphique 1.6), c'est-à-dire la valeur totale, au niveau de l'abattoir/du gros, des coupes et produits différents provenant d'une carcasse de boeuf. On la calcule en combinant la valeur ou le prix de chaque coupe de boeuf, pondérée en fonction du rendement type des différentes coupes primaires (c'est-à-dire cuisse, longe, bloc d'épaule et côte). La combinaison du prix des coupes et de leur rendement correspond à la valeur bouchère du boeuf. Le rendement est fondé sur les spécifications canadiennes de coupe types ou normalisées. Le prix des coupes est fondé sur l'information provenant de l'industrie du boeuf et sur les listes de prix des abattoirs. Les prix sont recueillis dans l'ensemble du Canada et la valeur bouchère calculée sur la base du sud de l'Alberta.

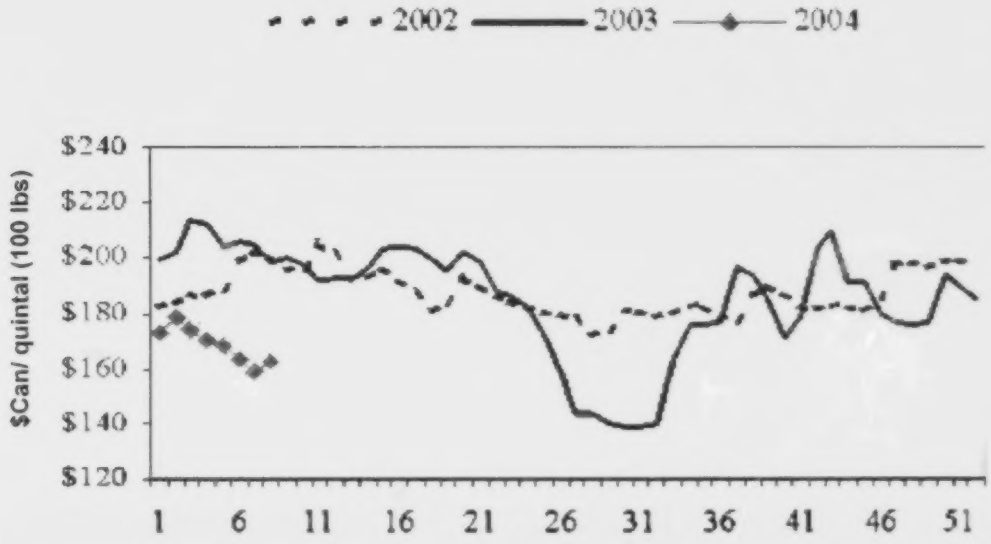
Le graphique 1.6 montre la valeur moyenne reçue par les abattoirs pour la découpe de boeuf de catégorie AAA de la première semaine de 2002 à la huitième semaine de 2004. Le graphique indique que les abattoirs s'en sont mieux

---

[1] Gouvernement de l'Alberta, Agriculture, Food and Rural Development, *Backgrounder — How the cattle and beef industry works*, http://www.gov.ab.ca/acn/200403/16064.html

tirés en 2003, jusqu'à la découverte de l'ESB le 20 mai, qu'en 2002. La valeur bouchère du bœuf de catégorie AAA a fluctué entre 180 $ et 215 $/q au cours de la première partie de 2003. Elle a cependant diminué au cours des mois de l'été 2003 pour se stabiliser à 140 $/q, ce qui représente une baisse de 27 % par rapport à la tendance précédente de 190 $/q. À l'automne 2003, la valeur bouchère du boeuf de catégorie AAA sur le marché de gros était revenue aux niveaux de 2002, soit environ 190 $/q, mais la valeur reçue par les abattoirs a diminué une fois de plus au cours des deux premiers mois de 2004.

Graphique 1.6
Valeurs hebdomadaires du rendement à l'abattage au Canada
Cat. AAA — 600-750 lbs

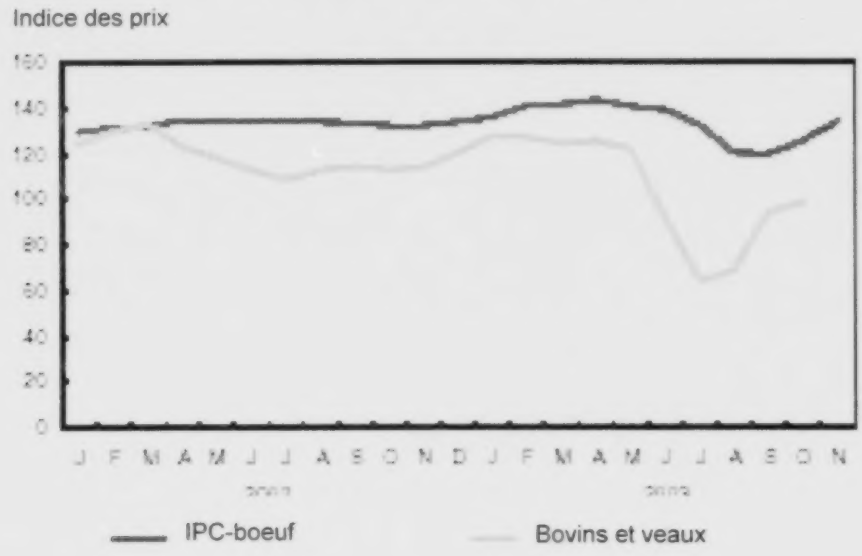


Source : George Morris Centre, Le rapport sur le commerce du bœuf en boîtes carton

Prix de détail du boeuf (2002-2004)

Les prix de détail des produits du boeuf ont plus ou moins suivi la tendance des prix de gros tout au long de 2003 et jusqu'à maintenant en 2004. Même si les fluctuations des prix de gros du filet, du contrefilet et du haut de surlonge ont été plus légères que celles des prix des bovins tout au long de 2003, les fluctuations des prix de détail l'ont été encore plus. Comme le montre le graphique 1.7, les prix de détail des produits du bœuf ont baissé de 14 % entre mai et septembre 2003, mais affichent une tendance à la hausse depuis. En septembre 2003, les prix du bœuf étaient à leur plus bas niveau depuis janvier 2001.

Graphique 1.7
Indice des prix de détail des produits du boeuf au Canada — 2002-2004



Source : Statistique Canada, *La maladie de la vache folle et le commerce du bœuf : une mise à jour*, catalogue 11-621-MIF-010, p. 6

Écart entre le prix de détail, le prix de gros et le prix à la production

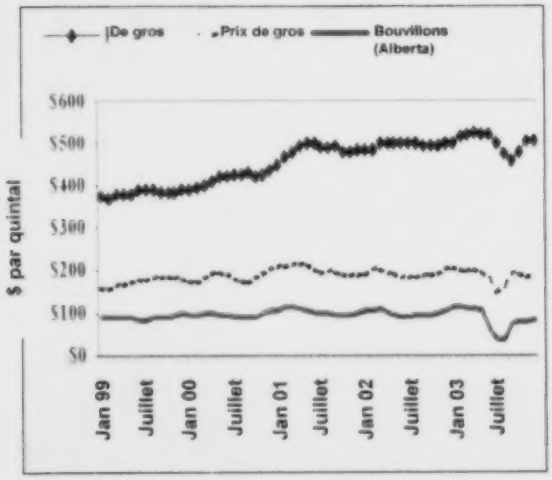
La différence entre les prix que reçoivent l'abattoir et l'éleveur correspond à l'écart entre le prix de gros et le prix à la production. Cet écart reflète généralement les coûts unitaires pour l'abattoir de l'habillage, du désossage, de la freinte, des pertes à la coupe, de l'emballage et du transport et constitue, à plus long terme, une marge de profit en dédommagement des risques. La différence entre les prix que reçoivent le détaillant et l'abattoir correspond à l'écart entre les prix de détail et de gros. Cet écart reflète généralement les coûts unitaires pour le détaillant de l'habillage, du désossage, de l'emballage, du transport, des frais généraux du magasin, de la freinte et des pertes à la coupe et constitue, à plus long terme, une marge de profit en dédommagement des risques. À court terme, cependant, rien ne garantit un profit ni aux abattoirs ni aux détaillants, et ces écarts de prix peuvent entraîner des profits ou des pertes.

Comme il est indiqué ci-dessus, les prix de détail ont légèrement diminué depuis le début de la crise de l'ESB. Les prix de gros, représentés par les valeurs bouchères composites du boeuf de catégorie AAA, ont diminué de 27 % dans la foulée immédiate de la crise de l'ESB, mais se sont rétablis depuis. Le prix des bovins engraissés de l'Alberta a diminué d'environ 40 % au cours de l'été 2003, mais il a enregistré une hausse d'environ 20 % depuis. Ces données laissent entrevoir une augmentation de l'écart entre les prix de détail et les prix de gros et

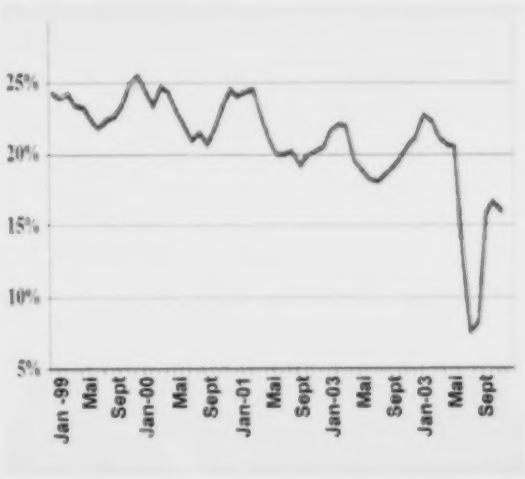
entre les prix de gros et les prix à la production. Le premier tableau du graphique 1.8 confirme ces deux tendances. L'écart entre le prix de gros et le prix à la production est passé d'environ 70 $/q en janvier 1999 à plus de 100 $/q en décembre 2003, alors que l'écart entre le prix de détail et le prix de gros est passé d'environ 220 $/q à plus de 320 $/q au cours de la même période.

Graphique 1.8

Fourchettes de prix de gros et détail bouvillons finis vivants



Prix des bouvillons finis par pour les rapport aux prix de détail



Source : Canfax et le George Morris Centre

Le deuxième graphique montre une diminution du prix à la ferme des bovins en tant que pourcentage du prix de détail du boeuf — une simple conséquence mathématique de l'augmentation des écarts entre les prix mentionnés ci-dessus. Le prix des bœufs engraissés de l'Alberta, qui représentait 25 % du prix de détail du boeuf en janvier 1999, ne représentait plus que 15 % de ce prix en décembre 2003. Au plus haut point de la crise de l'ESB, le prix des bovins engraissés a chuté à 7 % du prix de détail. Cependant, même si les deux graphiques mettent en lumière la situation critique des éleveurs par comparaison aux abattoirs et aux détaillants depuis le déclenchement de la crise de l'ESB — et confirment ce que de nombreux Canadiens pensaient — le deuxième graphique montre également que la tendance s'était amorcée il y a plus de quatre ans déjà — bien avant même la découverte d'un cas unique d'ESB au Canada.

CHAPITRE 2
STRUCTURE, RENDEMENT ET CONCURRENCE AU SEIN DE L'INDUSTRIE

Un marché nord-américain intégré

La mise en œuvre de l'ALE, en 1988, a entraîné l'intégration inextricable des marchés canadiens et américains des bovins et du bœuf, dont les échanges étaient jusque là limités. Dorénavant, la production nationale ne serait plus uniquement destinée à la consommation intérieure mais plutôt à l'ensemble de l'Amérique du Nord, ainsi qu'à de nombreux marchés outre-mer. Par conséquent, il n'y aurait plus de différence entre le prix des bovins et du bœuf canadiens et américains en raison de leur convergence forcée. En outre, suivant l'élimination de la plupart des obstacles tarifaires et non tarifaires, la valeur des échanges augmenterait de façon disproportionnée et la structure commerciale serait régie par des critères d'efficacité et non plus par les décisions prises par les pays. Toutefois, la réglementation sur la salubrité et la sécurité des aliments resterait, elle, distincte de part et d'autre de la frontière. Les politiques agricoles et les régimes fiscaux, qui peuvent indirectement toucher le rendement de l'industrie, demeurent également distincts.

L'intégration des marchés à l'échelle continentale présente de toute évidence des avantages considérables pour les entreprises jouissant d'un avantage comparatif ou concurrentiel et qui sont prêtes à exporter. Les éleveurs canadiens de bovins et d'autre bétail ont un avantage comparatif, tandis que les abattoirs canadiens, surtout ceux qui sont des filiales de multinationales américaines, ont un avantage concurrentiel. En 2002, ces avantages économiques combinés se sont traduits par l'exportation d'environ 1,6 million de bovins, soit plus de 30 000 bêtes par semaine, et par l'exportation d'un milliard de kilogrammes de produits du bœuf pour les producteurs canadiens. L'envers de la médaille, pour ces producteurs, c'est qu'ils s'exposent à d'énormes risques économiques advenant la fermeture de la frontière américaine aux exportations canadiennes. Les éleveurs de bovins ainsi que les exploitants de parcs d'engraissement seraient particulièrement vulnérables, parce qu'ils ne pourraient plus compter sur les abattoirs étrangers pour vendre leurs 30 000 bovins destinés à l'exportation et deviendraient captifs des abattoirs canadiens. Et c'est justement ce qui est arrivé, du fait que nos deux pays n'ont pas procédé à l'harmonisation des règles sur la salubrité et la sécurité des aliments et que nous ne disposions pas d'un plan de mise en œuvre des règles et des procédures scientifiques établies par traité international pour dissiper nos préoccupations communes. Et vu l'influence inégale des intervenants au sein de l'industrie, on se sert de la réglementation pour faire obstacle au commerce.

Ce scénario est devenu réalité lorsqu'on a découvert un cas d'ESB chez une seule vache, dans un seul troupeau, en Alberta. Les États-Unis ont immédiatement fermé leurs portes à tous les bovins et produits du bœuf d'origine canadienne, et non seulement à ceux de l'Alberta, tandis que les autres provinces continuaient d'en acheter. Les autorités fédérales et provinciales chargées de réglementer la santé et la sécurité ont circonscrit leur action à la ferme ou au troupeau spécifique où l'on avait découvert le cas d'ESB (ainsi qu'à toutes les autres fermes où la vache atteinte avait résidé et aux troupeaux qu'elle avait côtoyé). De leur côté, les autorités américaines ont interdit sans discernement l'importation de tous les bovins et produits du bœuf canadiens, en raison du risque perçu de contamination que pose le système canadien d'alimentation du bétail, applicable à l'ensemble du pays. Le Canada, par mesure de représailles, a temporairement interdit l'importation de bovins et de bœuf des États-Unis suivant la découverte d'un cas d'ESB dans l'État de Washington.

À défaut de la mise en œuvre de règles internationales officielles pour résoudre le problème de salubrité et de sécurité des aliments, des négociations s'imposent. Dans les circonstances, toutefois, les autorités américaines ne favoriseront certainement pas les diplomates canadiens mais plutôt les éleveurs américains qui, sans la concurrence des bovins canadiens, obtiennent des prix supérieurs pour leurs bêtes abattues. Le calcul politique est simple : les éleveurs de bovins américains sont, aux yeux du président, des représentants et des sénateurs, des électeurs — qualité que n'ont pas les diplomates canadiens.

À ce titre, les négociations internationales se sont avérées longues et laborieuses, et seuls les échanges de produits désossés provenant de bovins de moins de 30 mois ont repris. La frontière américaine demeure fermée aux bovins sur pied d'origine canadienne et vice-versa. La scission d'un marché que nous avions réussi à intégrer a provoqué la perte de plus de trois mois de commerce transfrontalier pour les produits du bœuf et d'au moins une année pour les bovins sur pied. La croissance imprévue des troupeaux canadiens a entraîné un manque à gagner ainsi qu'une augmentation des dépenses en nourriture pour les éleveurs-naisseurs et les propriétaires de vaches de réforme. Les consommateurs américains ont aussi souffert de cette mesure temporaire.

La chaîne d'approvisionnement/de valeur des bovins et du boeuf

Les données de marché qui précèdent fournissent une vue d'ensemble de l'activité commerciale sur quatre marchés d'animaux vivants, deux marchés de gros et deux marchés de détail, représentés schématiquement au graphique 2.1. Les quatre marchés d'animaux vivants sont les suivants :

1) **Bovins d'engraissement :** les éleveurs-naisseurs vendent des bouvillons et des génisses de 6 à 12 mois, pesant entre 600 et 800 livres, aux

exploitants de parc d'engraissement qui les engraissent en vue de l'abattage;

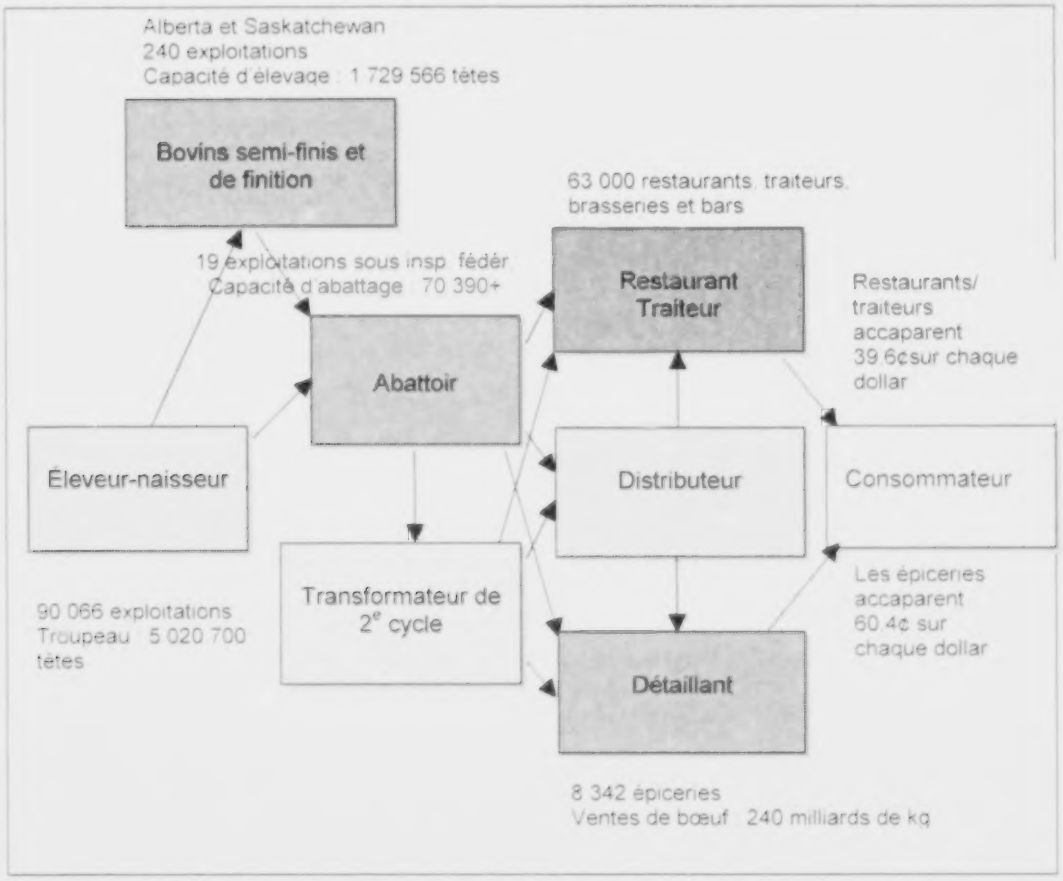
2) **Bovins d'abattage :** les exploitants de parc d'engraissement (ou éleveurs) vendent de jeunes bovins, habituellement âgés de 18 à 24 mois, pesant entre 1 200 et 1 400 livres;

3) **Bovins laitiers et de boucherie reproducteurs :** les éleveurs vendent des vaches laitières et de boucherie reproductrices, de classes D1 à D5, habituellement âgées de plus de 30 mois; et

4) **Veaux de boucherie :** les éleveurs vendent aux abattoirs des veaux de boucherie de 18 à 20 semaines, pesant en moyenne 525 livres sur pied.

Les bouvillons engraissés donnent les morceaux de choix et la meilleure viande. Les bovins laitiers et de boucherie servent à la fabrication de bœuf à ragoût, de bœuf haché et d'autres produits de transformation. Les sous-produits, comme la langue, les rognons, les tripes (estomac), les pieds et la queue, proviennent de tous les types de bovin. Les deux marchés de gros incluent les abattoirs et les transformateurs de second cycle (qui ont acheté leur bœuf des abattoirs), qui vendent leurs produits aux distributeurs, aux détaillants ou aux restaurants et aux traiteurs. Pour leur part, les distributeurs vendent leurs produits aux détaillants ainsi qu'aux restaurants et aux traiteurs, c'est-à-dire les deux marchés de détail, qui à leur tour vendent leurs produits aux consommateurs.

Graphique 2.1
Chaîne d'approvisionnement/valeur des bovins et du bœuf



Source : Conseil des viandes du Canada et résumés hebdomadaires de Canfax.

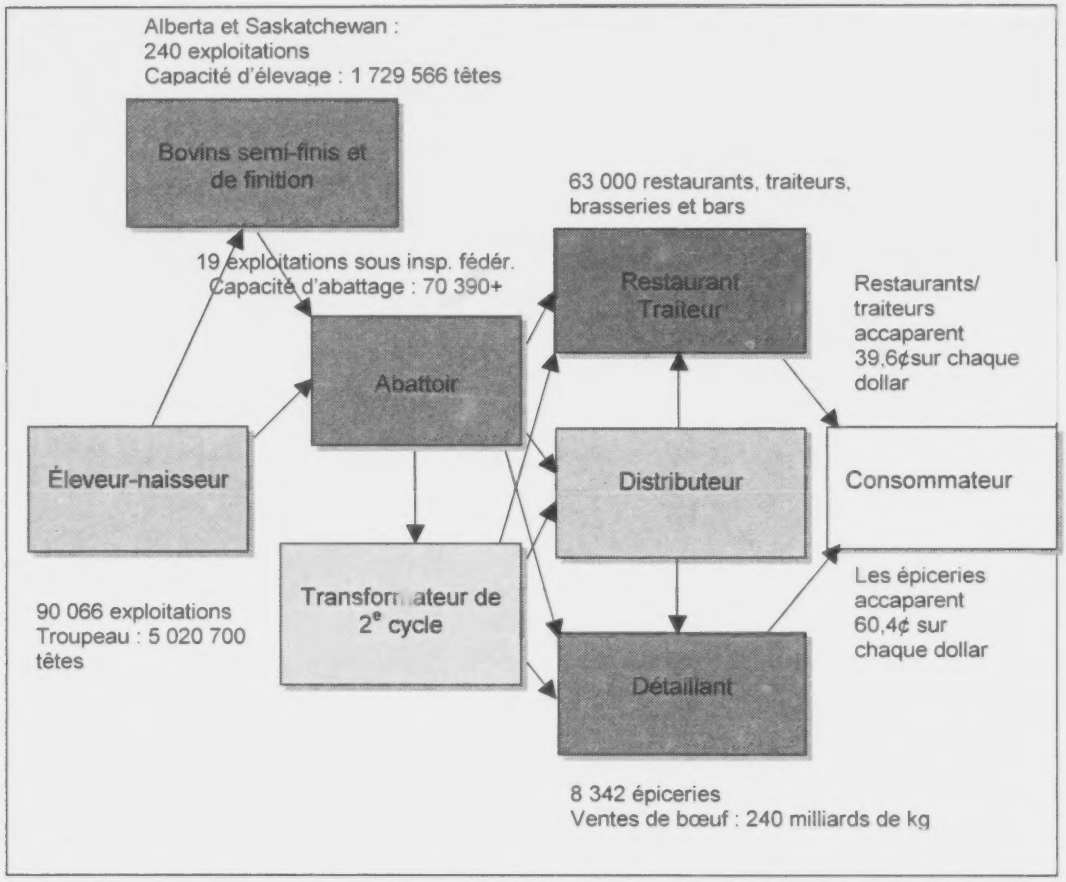
Structure et rendement de l'industrie

Chacune des étapes qui composent l'industrie canadienne des bovins et des produits du bœuf est structurée de manière passablement différente, malgré leur tendance à se consolider et à se concentrer — une réalité dont il sera question ici. Chaque étape comporte à son tour différents types d'activités. Le présent chapitre portera sur la structure et le rendement des intervenants de l'industrie s'étant arrogé la part du lion à chacune de ces étapes; ils seront tour à tour décrits et analysés.

Exploitations d'élevage-naissage

La chaîne de production commence avec les éleveurs-naisseurs, qui élèvent des veaux pour le reste de l'industrie. Les vaches sont sélectionnées en

Graphique 2.1
Chaîne d'approvisionnement/valeur des bovins et du bœuf



Source : Conseil des viandes du Canada et résumés hebdomadaires de Canfax.

Structure et rendement de l'industrie

Chacune des étapes qui composent l'industrie canadienne des bovins et des produits du bœuf est structurée de manière passablement différente, malgré leur tendance à se consolider et à se concentrer — une réalité dont il sera question ici. Chaque étape comporte à son tour différents types d'activités. Le présent chapitre portera sur la structure et le rendement des intervenants de l'industrie s'étant arrogé la part du lion à chacune de ces étapes; ils seront tour à tour décrits et analysés.

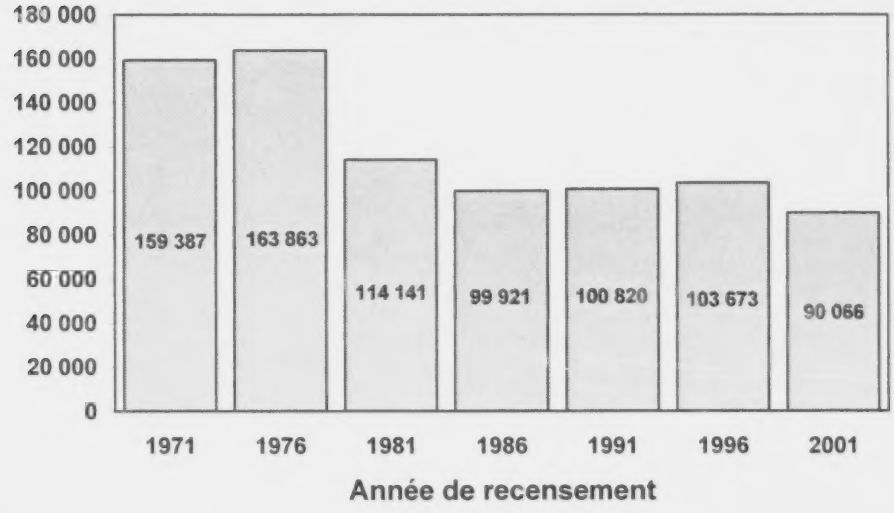
Exploitations d'élevage-naissage

La chaîne de production commence avec les éleveurs-naisseurs, qui élèvent des veaux pour le reste de l'industrie. Les vaches sont sélectionnées en

fonction de leurs qualités maternelles, de la qualité de leur viande et d'autres traits. L'accouplement se fait au début de l'été et le vêlage a lieu le printemps suivant. Dans la plupart des exploitations, l'ensemble du processus d'élevage-naissage se déroule exclusivement sur des parcours herbeux, où les vaches pâturent et allaitent leurs veaux jusqu'à ce qu'ils atteignent 500 ou 600 livres. Ils sont alors sevrés et nourris principalement de fourrage.

Selon le recensement canadien de 2001, 90 066 exploitations ont rapporté posséder des vaches de boucherie, une baisse d'environ 16 % par rapport à 1996, où l'on en comptait 103 675, et une baisse d'environ 45 % par rapport à 1976, où l'on en recensait 163 863 (voir graphique 2.2). On constate une consolidation des activités dans tous les secteurs : les fermes sont moins nombreuses mais plus grosses. En 2001, le cheptel canadien de vaches de boucherie s'estimait à 4,6 millions de têtes, alors qu'il se chiffrait à 4,5 millions de têtes en 1976. Autrement dit, une exploitation moyenne de vaches de boucherie est passée de 27 à 51 bêtes entre 1976 et 2001. On trouve aujourd'hui 40 % du cheptel de vaches de boucherie dans des exploitations d'au moins 123 bêtes.

Graphique 2.2
Nombre d'exploitations canadiennes faisant l'élevage de bovins de boucherie



Source : Statistique Canada

En partie à cause de la crise de l'ESB, le cheptel canadien de vaches de boucherie a atteint un peu plus de 5 millions de têtes au 1er janvier 2004, une taille record. Dans l'Est, le cheptel se chiffrait à 706 700 têtes, soit 14 % de la totalité des vaches de boucheries du pays, alors que l'Ouest comptait 4 314 000 têtes ou 86 % du cheptel total. C'est surtout pour des raisons de climat que l'élevage des

bovins de boucherie se concentre dans l'Ouest du pays, loin des principaux centres de consommation.

D'un autre côté, on retrouve davantage d'exploitations laitières dans l'Est ou le centre du Canada que dans l'Ouest. Étant donné que la production laitière ne dépend pas autant du climat que la production de viande de bœuf, que les produits laitiers se conservent relativement moins longtemps et qu'ils coûtent plus cher à transporter, il importe de rapprocher les exploitations laitières des consommateurs. C'est pourquoi leur répartition colle davantage au modèle démographique du pays que les élevages de bovins de boucherie. En outre, les vaches de réforme constituent une plus grande source de bœuf à ragoût et de bœuf haché pour l'Est que pour l'Ouest. Celles-ci sont exportées pour abattage aux États-Unis de manière disproportionnée par rapport aux vaches de boucherie, parce que la capacité d'abattage du Canada n'est pas suffisante pour ce type de bovins. Dans l'Est, le cheptel de vaches laitières comptait 836 000 têtes au 1er janvier 2004, soit 78 % de l'ensemble des 1 077 100 vaches laitières du Canada. Dans l'Ouest, il se chiffrait à 241 000 têtes, soit 22 % du total national. En raison de la grande amélioration de leur productivité, le nombre de vaches laitières est en baisse constante; on en dénombrait trois millions en 1960.

Parcs d'engraissement

Les exploitants de parcs d'engraissement fournissent une nourriture riche en protéines aux jeunes vaches, pesant habituellement entre 600 et 800 livres, qu'ils achètent des éleveurs, jusqu'à ce qu'elles aient atteint un poids se situant entre 1 200 et 1 400 livres et soient prêtes pour l'abattoir. Au début, le régime des veaux consiste en fourrages pour progressivement se composer à 90 % de céréales. Un régime à base de céréales favorise la production d'une viande persillée tendre.

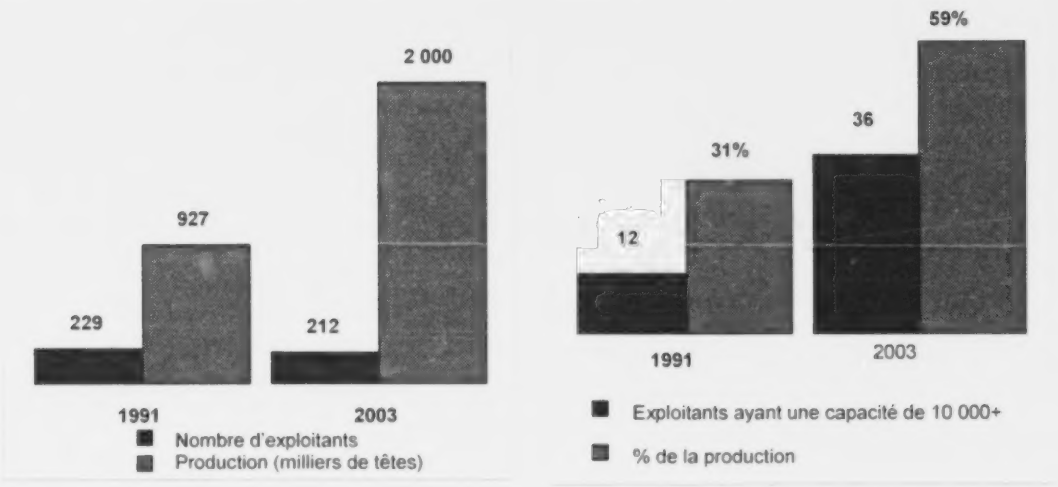
Tableau 2.1
Capacité d'élevage des parcs d'engraissement de l'Alberta et de la Saskatchewan — 1er janvier 2004

Capacité d'élevage	Alberta		Saskatchewan		Alberta et Saskatchewan		Capacité d'élevage
	#	Capacité % du total	#	Capacité % du Total	#	Capacité % du total	
1 000-5 000	130	20 %	19	34 %	149	21 %	1 000-5 000
5 001-10 000	46	22 %	6	29 %	52	22 %	5 001-10 000
10 001-15 000	14	11 %					
15 001-20 000	11	13 %	3	38 %	39	57 %	10 001+
20 001+	11	35 %					

Source : Canfax

Il existe des statistiques sur les parcs d'engraissement de l'Alberta et de la Saskatchewan. Au 1er janvier 2004, il y avait 212 parcs d'engraissement en Alberta et 28 en Saskatchewan. Le tableau 2.1 donne la répartition des parcs d'engraissement en fonction de la taille (capacité limite) en Alberta et en Saskatchewan. Lorsqu'on répartit les parcs d'engraissement par catégorie selon qu'ils comptent de 1 000 à 5 000, de 5 001 à 10 000 ou plus de 10 000 bêtes, on constate que la capacité totale est distribuée assez également en Saskatchewan. Ce n'est pas le cas pour les parcs d'engraissement de l'Alberta. Onze parcs d'engraissement de l'Alberta d'une capacité de plus de 20 000 bêtes représentent à eux seuls 35 % de la capacité totale des parcs d'engraissement de l'Alberta. Le parc d'engraissement moyen a une capacité limite de 1 000 à 5 000 bêtes; il y en 130 dans cette catégorie en Alberta, mais ils ne représentent globalement que 20 % de la capacité totale pour la province.

Graphique 2.3
Regroupement et concentration des parcs d'engraissement en Alberta — 1991 et 2002



Source : Canfax, Rapport annuel 2002, et le George Morris Centre

Le graphique 2.3 indique qu'il y a également eu consolidation dans ce secteur de l'industrie. En Alberta, le nombre de parcs d'engraissement est descendu de 229 en 1991 à 212 en 2003. Durant cette période, la production annuelle des parcs d'engraissement est passée de 927 000 à 2 millions de bêtes. La production annuelle moyenne a donc augmenté de 4 048 à 11 538 bêtes. Le nombre de parcs d'engraissement d'une capacité de plus de 10 000 bêtes est passé de 12 à 36 entre 1991 et 2003, et leur pourcentage de la production a presque doublé puisqu'il s'est porté de 31 % à 59 %.

Abattoirs et autres usines de transformation

Les abattoirs tuent les bovins dont la carcasse pesait en moyenne 836 livres en 2003. La viande y est découpée, parée et emballée pour ensuite être acheminée vers les détaillants, les distributeurs ou les restaurants et traiteurs; les sous-produits, comme le cuir, les abats et la farine d'os, sont vendus à d'autres clients. Parce que ces activités consistent en des processus de réduction (de la carcasse de l'animal aux coupes de viande spécialisées), les abattoirs économisent sur les coûts de transport en s'installant à proximité des exploitations de naissage et des parcs d'engraissement plutôt que des centres de consommation du pays. C'est la raison pour laquelle la majorité des abattoirs sont situés en Alberta et en Saskatchewan.

Les abattoirs sont inspectés soit par le gouvernement fédéral soit par le gouvernement provincial; le présent chapitre porte sur les abattoirs et autres

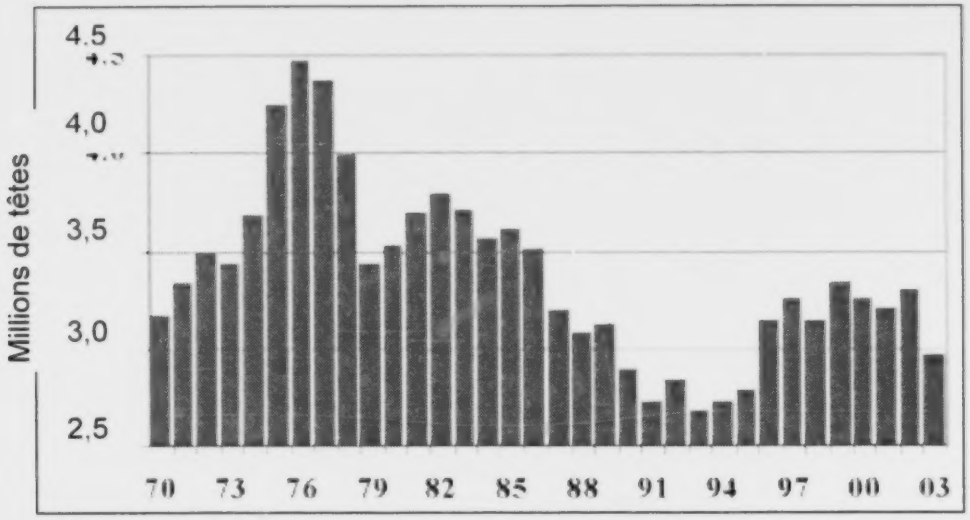
établissements de transformation sous contrôle fédéral. Le tableau 2.2 montre qu'il y a 19 abattoirs pour le bœuf inspectés par le gouvernement fédéral au Canada, dont la capacité d'abattage hebdomadaire va de 25 bêtes à Lacombe (Alberta) à 22 000 bêtes à Brooks (Alberta). La capacité totale d'abattage par semaine s'élève à plus de 73 725 bêtes et l'Alberta mène avec 49 325 bêtes.

Tableau 2.2
Abattoirs canadiens inspectés par le gouvernement fédéral — 2003

Entreprise	Emplacement	Type de bovins	Capacité d'abattage hebdomadaire (têtes)
Medallion Meat Corp.	Falkland (C.-B.)	Boeufs	500-600
Pitt Meadows Meats	Pitt Meadows (C.-B.)	Bouvillons, vaches, taureaux, veaux	75
Northwest Foods Inc.	Edmonton (Alberta)	Bouvillons, génisses, vaches, taureaux, bisons	600
Bouvry Export Co. Calgary Ltd.	Fort McLeod (Alberta)	Bisons	1 200
Cargill Foods	High River (Alberta)	Bouvillons, génisses	20 500
Lacombe Research Centre	Lacombe (Alberta)	Bouvillons, génisses, vaches, taureaux	25
Lakeside Packers Ltd. (Tyson)	Brooks (Alberta)	Bouvillons, génisses, vaches, taureaux	22 000
XL Beef	Calgary (Alberta)	Bouvillons, génisses, vaches, taureaux	5 000
XL Beef	Moose Jaw (Sask.)	Bouvillons, génisses, vaches, taureaux	4 000
Plains Processors Ltd.	Carman (Manitoba)	Bouvillons, génisses, vaches, taureaux, veaux	200
Better Beef Limited	Guelph (Ontario)	Bouvillons, génisses	8 500
St. Helen's Meat Packers Ltd.	Toronto (Ontario)	Bouvillons, génisses, vaches, taureaux, veaux	2 000
Ryding Regency Meat Packers Ltd.	Toronto (Ontario)	Bouvillons, génisses, veaux	1 500
White Veal Meat Packers Ltd.	Weston (Ontario)	Veaux	250
Abattoir Colbex Inc.	Wendover (Qc)	Taureaux, vaches	2 500
Ecolait Ltée.	Ste-Claire Laplaine (Qc)	Veaux	2 400
Abattoir St-Germain	St-Germain (Qc)	Veaux	1 700
Viandes Giroux (1997)	East Angus (Qc)	Vaches	75
Abattoir Z. Billette	St-Louis-Gonzague (Qc)	Bouvillons, génisses	600
Total			73 725

Source : Canfax, Rapport annuel 2002; et le George Morris Centre

Graphique 2.4
Nombre de vaches abattues dans les établissements inspectés par le gouvernement fédéral



Source : Canfax et le George Morris Centre

Le graphique 2.4 donne à entendre que la forte concentration de la propriété dans l'industrie canadienne du bœuf pourrait s'expliquer par les fusions qui ont eu lieu entre la fin des années 1970 et le début des années 1990. Le nombre de bovins abattus a diminué progressivement pour passer d'un point culminant d'environ 4,5 millions en 1976 au point le plus bas de 2,7 millions en 1993. De nombreux abattoirs ont fermé leurs portes dans l'intervalle. Par la suite, le nombre d'abattages a augmenté pour se stabiliser autour de 3,2 à 3,4 millions de bêtes jusqu'à la crise de l'ESB en 2003.

Détaillants

Les détaillants alimentaires, qui englobent par définition les supermarchés, épiceries et autres établissements d'alimentation et comptent au total 8 342 magasins, vendent plus de 25 000 articles. En 2002, leur chiffre de ventes a été de 64 milliards de dollars et ils employaient 400 000 personnes. La marge de profit sur tous les articles vendus dans ces magasins représente en moyenne entre 1 % et 2 % des ventes.

Les ventes des épiceries ont continuellement affiché une avance sur l'économie canadienne au cours des quelques dernières années, augmentant en moyenne de 4 % par année. Malgré cette solide performance, les épiceries canadiennes traditionnelles ont vu leur part du marché des ventes au détail diminuer constamment. D'autres types de magasin de détail, comme les pharmacies, les grandes surfaces et les clubs-entrepôts, se sont lancés dans la

vente au détail d'aliments pour faire profiter les consommateurs des avantages du « guichet unique ». Par conséquent, le vaste choix de circuits de distribution de détail pour les produits d'épicerie de base a intensifié la concurrence à l'égard du dollar du consommateur et favorisé le brouillage des circuits. Le secteur du commerce alimentaire de détail a donc vu sa part des ventes au détail tomber à 22 % en 2002. Le tableau 2.3 donne la part de marché des ventes d'épicerie des dix plus grands détaillants au Canada en 2002.

Tableau 2.3
Dix plus grands détaillants alimentaires au Canada selon les ventes et la part du marché — 2002

Détaillant	Ventes (millions $)	Part du marché	Détaillant	Ventes (millions $)	Part du marché
Loblaws	23 894	32,0 %	Costco	3 550	4,8 %
Sobeys	10 960	14,7 %	C Store	3 258	4,4 %
Safeway	5 492	14,7 %	Wal-Mart	2 758	3,7 %
Métro	5 201	7,0 %	Drugmart	2 659	3,6 %
A&P	4 400	5,9 %	Overwaites	2 667	3,6 %

Source : CIBC, World Markets Estimates

Les épiceries de détail canadiennes ont vendu 240 milliards de kilogrammes de bœuf et de produits du bœuf d'une valeur de 2,1 milliards de dollars en 2003. La promotion dynamique des ventes orchestrée par de nombreux détaillants alimentaires pour venir en aide aux éleveurs canadiens tout au long de l'année a fait augmenter la consommation de bœuf au Canada de 5 % par rapport à 2002. Cette augmentation se compare très favorablement à la performance plutôt médiocre des années précédentes, quoiqu'elle ne soit pas supérieure à la hausse de consommation du poulet (5 %) et du porc (9 %) au cours des douze derniers mois. D'après les données sur les prix lus optiquement d'AC Nielsen, le prix moyen du bœuf et des produits du bœuf a diminué de 13,8 % entre mai et décembre 2003.

Concurrence

Depuis un certain temps déjà — au moins deux décennies — tous les secteurs de l'industrie du bœuf sont témoins de fusions, les participants restants devenant plus gros — beaucoup plus gros. Par exemple, d'après les données de recensement de Statistique Canada, la taille des exploitations des éleveurs-naisseurs a presque doublé au cours des 25 dernières années pour passer d'une moyenne de 27 bêtes en 1976 à 51 bêtes en 2001. Toutefois, le nombre des exploitants s'élevant à 90 000, ce secteur est le moins concentré de l'industrie. Les gains en efficience semblent être la raison première de ces fusions. En effet, les données révèlent que les prix de détail des produits du bœuf ont augmenté au même rythme que l'inflation générale des prix des biens et services

au cours des quelques dernières années. Par ailleurs, les prix à la production du bétail ont diminué en tant que pourcentage des prix de détail. Ces deux tendances semblent appuyer les allégations de gains en efficience.

Il y aurait également eu regroupement dans le segment des parcs d'engraissement, le nombre des exploitations en Alberta ayant diminué de 229 en 1991 à 208 en 2002 pour regrimper à 212 en 2004. Il n'existe pas de données nationales, mais les données pour l'Alberta et la Saskatchewan laissent entrevoir une tendance vers des parcs d'engraissement moins nombreux, mais plus gros. Les gains en efficience semblent être à nouveau le motif, puisque ce secteur de l'industrie n'est pas dominé par un petit nombre d'exploitants.

La situation n'est cependant pas la même dans le secteur de l'abattage. Au premier coup d'œil, il semblerait que les 19 abattoirs inspectés par le gouvernement fédéral et les quelques centaines d'exploitations inspectées par les gouvernements provinciaux[2] assurent une concurrence suffisante. Toutefois, l'industrie de la viande de l'Ouest du Canada est caractérisée par un triopole composé de Cargill Foods, Lakeside Packers (une division de Tyson Foods) et XL Beef, à qui quelques petits rivaux viennent livrer concurrence. Dans l'Est et le centre du Canada, l'industrie est également concentrée — quoique dans une mesure moindre — puisque Better Beef Limited a une capacité d'abattage de 8 500 bovins par comparaison à une capacité d'abattage régionale de 19 525 bêtes par semaine, soit 43,5 % du total.

Dans l'Ouest du Canada, Cargill Foods, Lakeside Packers Ltd. et XL Beef peuvent abattre 51 500 bêtes par semaine alors que la capacité d'abattage totale est de 54 200 bovins. Ces trois entreprises contrôlent donc 95 % de l'industrie du bœuf de l'Ouest. Elles sont aussi intégrées verticalement, car elles possèdent des parcs d'engraissement, l'acquisition de bovins appartenant aux abattoirs ayant représenté en moyenne 16 % des ventes de bovins en Alberta au cours des six dernières années[3]. D'aucuns affirment que, comme les abattoirs du Colorado, ceux de l'Alberta sont plus verticalement intégrés (en termes de pourcentages) que leurs homologues du Kansas, du Nebraska ou du Texas de sorte qu'il leur est plus facile de gérer l'aspect saisonnier de l'approvisionnement en bovins gras au Canada. Une intégration verticale partielle garantit aux abattoirs un approvisionnement en bovins gras plus sûr et plus régulier tout au long de l'année, ce qui réduit les risques d'investissement tout en permettant de plus grandes économies d'échelle.

---

2 Par exemple, il y aurait, selon le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario, 121 usines de transformation du bœuf inspectées par la province. Il s'agit d'établissements locaux dont les produits ne peuvent faire l'objet d'un commerce interprovincial.

3 Canfax résumé hebdomadaire, volume XXXVI, numéro 6, 13 février 2004, p. 1.

Cargill Foods et Lakeside Packers Ltd. sont des filiales de multinationales basées aux États-Unis qui peuvent compter sur une infrastructure de marché considérable aux États-Unis, au Japon, au Mexique et dans d'autres grands pays importateurs de viande de même que sur une information au sujet de ces pays. L'appartenance à ce plus vaste réseau oblige les dirigeants de ces entreprises à utiliser les bovins et le boeuf canadiens de façon à compléter la production de leurs usines américaines, sans les concurrencer directement. Ce type d'organisation de l'entreprise conférerait apparemment un avantage concurrentiel.

Les plus petits abattoirs pourraient être désavantagés par rapport à Cargill, Tyson et XL Beef pour ce qui est des coûts unitaires de production, mais ils bénéficient quand même d'avantages particuliers. Du fait qu'ils sont beaucoup plus petits, leurs calendriers de production sont plus flexibles et il leur est plus facile de les adapter à la conjoncture du marché. Les plus petits abattoirs possèdent également une meilleure connaissance des marchés locaux et sont mieux en mesure de saisir les occasions qui peuvent y surgir.

CHAPITRE 3
CONSÉQUENCES DE L'ESB ET PROGRAMME DE REDRESSEMENT DU GOUVERNEMENT

Conséquences de l'ESB

On peut dire que la crise de l'ESB a entraîné deux types de conséquences sur l'industrie bovine : à court et à long terme. D'un côté, les conséquences à court terme résultent de la fermeture des frontières du monde industrialisé aux bovins et au bœuf d'origine canadienne. Ce sont surtout les éleveurs de bovins et d'autre bétail qui en ont écopé, mais aussi les exploitants d'abattoirs, leurs employés et leurs fournisseurs. Si le couperet n'est tombé qu'une seule fois, les intervenants ne peuvent espérer améliorer leur sort tant que les frontières resteront closes. De l'autre, les conséquences à long terme résultent de l'imposition de nouvelles règles de salubrité alimentaire pour la transformation du bœuf. Dans ce cas-ci, ce sont presque exclusivement les abattoirs qui en ont souffert, mais aussi, dans une moindre mesure, les éleveurs de bovins et les consommateurs. Il s'agit ici d'un fardeau perpétuel. En 30 ans, les exploitations de bovins de boucherie ont déjà beaucoup diminué, passant de 159 387 têtes en 1971 à 90 066 en 2001, comme l'illustre le graphique 2.2. Cette tendance à la baisse se maintiendra sans doute, en partie à cause des conséquences immédiates de l'ESB (malgré l'aide du gouvernement), en partie parce que certaines de ces conséquences à long terme risquent de se répercuter sur le reste de la chaîne de valeur, passant des abattoirs aux élevages de bovins, et en partie parce que les autres tendances à long terme se maintiendront aussi probablement.

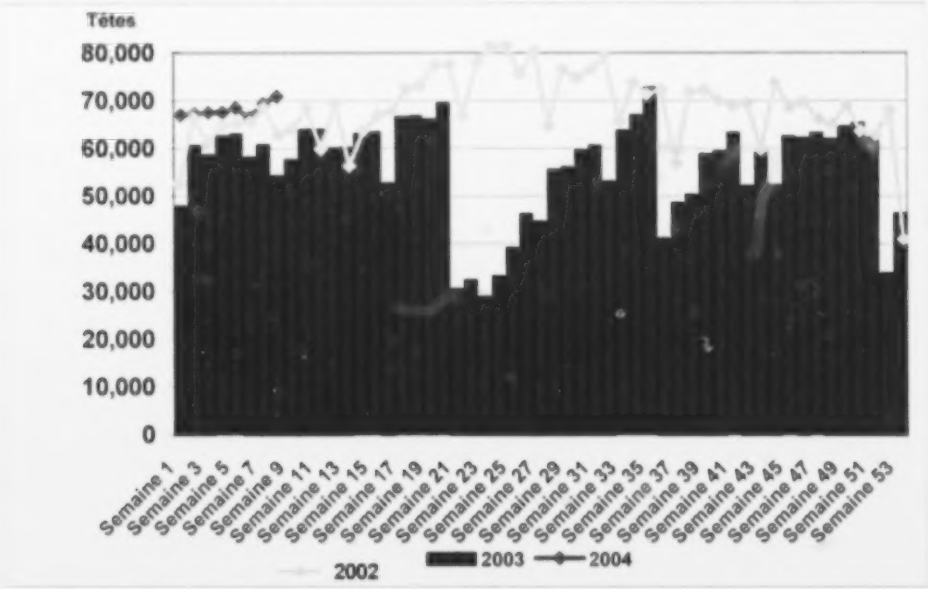
Conséquences à court terme

La fermeture des frontières du monde industrialisé aux bovins et au bœuf d'origine canadienne a entraîné des pertes à plus d'un titre pour de nombreux Canadiens et leurs entreprises. Par exemple, on a dû mettre sur le marché canadien environ 25 000 bovins par semaine normalement destinés aux États-Unis — alors que les abattoirs canadiens fonctionnaient déjà à l'automne à près de 90 % de leur capacité, ce qui ne leur laissait guère de marge de manœuvre pour absorber cette offre excédentaire (voir le graphique 3.1). C'est pourquoi les éleveurs de bovins et les exploitants de parcs d'engraissement ont épongé d'énormes pertes sur la vente de leur bétail. Ils devront en outre assumer des frais supplémentaires pour nourrir les animaux qu'ils n'ont pas pu ou voulu vendre, et consentir à de généreux escomptes en raison de l'âge de leurs bêtes quand ils finiront par les vendre. Les exploitants d'abattoirs ont aussi subi des frais de surestaries et de destruction pour certains de leurs produits, en plus d'encourir

d'énormes frais d'entreposage et de réfrigération pour la marchandise accumulée dans des dépôts de conteneurs ou des entrepôts douaniers.

Un grand nombre d'intervenants ont certes souffert de la crise de l'ESB; toutefois, d'autres en ont profité. C'est le cas des fabricants de nourriture pour bovins ainsi que des propriétaires d'entrepôts et de dépôts de conteneurs, où les abattoirs ont dû stocker leur bœuf excédentaire. Par ailleurs, les banques alimentaires du Canada ont reçu à titre gracieux pour plus d'un million de dollars en produits du bœuf. Par conséquent, il est impossible de dresser un bilan définitif de la crise de l'ESB en se bornant à additionner les gains et les pertes qui en résultent. Ce calcul peut toutefois aider le gouvernement à reconnaître les groupes d'intervenants qui méritent d'être aidés d'urgence et indemnisés.

Graphique 3.1
Usines sous inspection fédérale : nombre d'animaux abattus par semaine



Source : Canfax et le George Morris Centre

On peut également avoir un aperçu brut des conséquences économiques néfastes de l'ESB sur le Canada en calculant simplement le total des pertes en exportation de bovins et de bœuf pour l'année 2003. Il suffit pour cela de soustraire la valeur des exportations réalisées en 2003, soit 1,8 milliard de dollars, de leur valeur estimée si l'on n'avait pas détecté un cas d'ESB. Étant donné que les exportations réalisées avant le 20 mai 2003 étaient comparables au rendement moyen de la même période sur les trois années précédentes, on peut raisonnablement supposer que sans l'ESB, le Canada aurait obtenu en 2003 le même rendement moyen de ces trois années, soit 3,6 milliards de dollars. On en déduit ainsi que la crise de l'ESB a coûté au pays pour 1,8 milliard de dollars de pertes en exportation de bovins et de bœuf.

Toutefois, deux mises en garde s'imposent dans ce calcul. Certains produits du bœuf d'abord destinés au lucratif marché d'exportation, comme les bouts de côtes destinés à la Corée, ont plutôt été acheminés sur le marché intérieur du bœuf haché, de moindre valeur, après la découverte du cas d'ESB. Par conséquent, les abattoirs ont pu récupérer une partie de leurs exportations perdues. De cet angle, les pertes estimatives de 1,8 milliard de dollars sont exagérées. En revanche, ce manque à gagner d'environ 1,8 milliard de dollars a provoqué un impact négatif sur la somme des dépenses, qui s'est répercuté sur l'ensemble de l'économie canadienne et principalement sur le secteur bovin. De cet angle, les pertes estimatives de 1,8 milliard de dollars sont trop modestes. Il faut donc user de discernement lorsqu'on cite cette estimation.

Conséquences à long terme

Les conséquences à long terme de la crise de l'ESB découleront principalement de la nouvelle réglementation sur la transformation du bœuf et la séparation des bovins à des fins de salubrité alimentaire. Les consommateurs canadiens en seront les premiers bénéficiaires. Viendront ensuite les vétérinaires, dont les compétences seront davantage sollicitées, ainsi que les organes de réglementation qui administreront les nouvelles règles de santé et de sécurité. Les coûts supplémentaires qui s'y rattachent reposeront sur les épaules des exploitants d'abattoirs mais, dans la mesure où ces coûts peuvent se déplacer dans la chaîne de valeur, les éleveurs et les consommateurs pourraient aussi perdre au change. On suppose toutefois qu'au bout du compte, du point de vue santé et sécurité, la nouvelle réglementation sera à l'avantage des consommateurs.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour estimer les coûts de transformation supplémentaires auxquels les abattoirs font face, voici ce qu'ils allèguent à cet égard :

- Main-d'œuvre supplémentaire pour séparer les bovins âgés de 30 mois et plus des autres;
- Main-d'œuvre supplémentaire pour faire monter de 70 % à 100 % la combinaison de produits désossés de façon à répondre aux exigences d'exportation;
- Coûts directs pour retirer et détruire le matériel à risque spécifié des bovins âgés de plus de 30 mois et l'iléon distal (intestin grêle) de tous les bovins, activités qui augmentent indirectement les coûts de production car elles ralentissent la chaîne.

Au Centre George Morris, on estime que les coûts moyens d'exploitation des abattoirs, qui revenaient à environ 150 dollars la tête avant l'ESB, seront

d'environ 250 dollars la tête après l'ESB. Vu cette augmentation dramatique, on ne sait pas si les 19 abattoirs sous inspection fédérale resteront économiquement viables. À long terme, certains abattoirs pourraient fermer, changer de mains ou fusionner avec d'autres.

Pour l'instant, les abattoirs canadiens semblent toutefois viables. En effet, l'offre excédentaire de 25 000 bovins par semaine a considérablement augmenté la marge brute des abattoirs[4], bien au-delà de l'augmentation estimée de 100 dollars la tête des coûts moyens d'exploitation. Un rapport préparé par l'Alberta Cattle Feeders Association et présenté au gouvernement de l'Alberta intitulé *Consolidated Beef Industry Action Plan: Actions for Industry if Borders Remain Closed*, révèle que la marge brute moyenne des abattoirs, pour la période du 22 septembre 2003 au 16 février 2004, était de 431 dollars la carcasse, au lieu de 144 dollars un an plus tôt et de 208 dollars CAN pour les abattoirs américains au cours de la même période. Selon le rapport, la marge des abattoirs canadiens est supérieure de 200 % à celle de l'an dernier et supérieure de 107 % à celle de leurs concurrents américains pour la même période.

Si ces estimations sont exactes, cela signifie que les abattoirs canadiens ont peut-être profité de l'offre excédentaire des bovins au cours de la période intermédiaire se situant entre les contrecoups immédiats de la crise, où presque tous les intervenants ont souffert, abattoirs y compris, et la période à long terme suivante, au cours de laquelle les abattoirs seront sans doute le plus touchés. Encore une fois, il importe d'aborder avec prudence ces conclusions. Par exemple, les estimations avancées par le Centre George Morris au sujet de la marge brute supposent que les abattoirs canadiens reçoivent le prix courant pour certains des produits qu'ils vendent, même lorsque le prix de ces produits est réduit par rapport au prix courant. En outre, la production ou l'abattage de vaches a diminué de 327 630 têtes en 2003 par rapport à 2002 (voir le graphique 3.1), ce qui a fait augmenter le coût du capital par tête d'en moyenne 10 % pour les abattoirs.

Le Programme fédéral-provincial de redressement de l'ESB

Dans les semaines suivant la fermeture des frontières au bœuf canadien, le secteur des abattoirs a ralenti ses opérations, passant d'un peu moins de 70 000 têtes par semaine en moyenne en mai à seulement 30 000 têtes (voir le graphique 3.1). La crise de l'ESB s'est traduite par un énorme écart entre le prix demandé par les exploitants de parcs d'engraissement pour des bovins engraissés et le prix offert par les abattoirs. Les abattoirs n'avaient d'autre choix que de soumissionner à la baisse parce qu'ils obtenaient moins pour leurs propres

[4] On calcule la marge brute en additionnant les revenus du bœuf aux revenus des sous-produits et en soustrayant le coût des bovins. La marge brute ne comprend pas les coûts d'exploitation, d'emballage ou d'immobilisation.

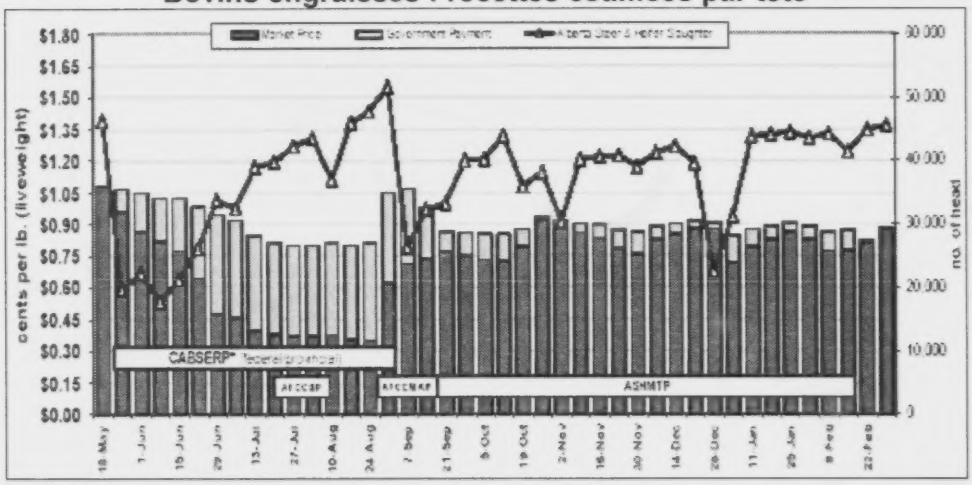
produits et que leurs coûts augmentaient de façon exponentielle. Les exploitants de parcs d'engraissement, de leur côté, hésitaient à vendre au faible prix offert par les abattoirs en raison des grosses pertes qui en résulteraient.

Pour mettre fin à l'impasse et éliminer l'arriéré de bovins, le 18 juin 2003, les ministres de l'Agriculture du fédéral, des provinces et des territoires ont annoncé un programme temporaire de 500 millions de dollars pour aider le secteur. Le Programme de redressement de l'industrie dans le sillage de l'ESB verserait aux producteurs la différence entre le prix moyen hebdomadaire des bovins engraissés du marché américain (en devise canadienne) et le prix moyen hebdomadaire du marché albertain, jusqu'à concurrence de 50 % du prix de référence américain. Les coûts du Programme ont été partagés à 60 % par le fédéral et à 40 % par les provinces.

Le Programme de redressement visait deux objectifs principaux : 1) encourager les parcs d'engraissement à vendre sur un marché faible et 2) augmenter le volume d'abattage. Le Programme, auquel les parties ont entièrement souscrit, s'est terminé en août et, en terme des deux objectifs ci-haut, il a accompli sa mission. Comme l'illustre le graphique 3.1, le volume hebdomadaire d'abattage a graduellement augmenté pour dépasser les 60 000 têtes à la fin août et, avec l'ouverture du marché américain au bœuf en boîte carton au mois de septembre, il se maintient depuis.

Grâce au Programme, les propriétaires de parcs d'engraissement ont pu maintenir des prix se rapprochant davantage des niveaux habituels. On a ainsi redonné confiance au secteur bovin et les exploitants de parcs d'engraissement ont pu acheter des veaux d'automne à des prix comparables à ceux de 2002. Le graphique 3.2 démontre que même si le prix du marché des bovins engraissés de l'Alberta a récemment chuté à 35,06 dollars le quintal, si l'on prend en compte les paiements du gouvernement, les recettes des parcs d'engraissement ne sont pas tombées sous les 80 dollars le quintal. L'aide gouvernementale a donc considérablement atténué l'impact des faibles prix résultant de l'offre excédentaire de bovins. Nombre de parcs d'engraissement ont ainsi pu demeurer viables au cours de l'été, alors que les frontières étaient fermées aux bovins sur pied et au bœuf.

Graphique 3.2
Bovins engraissés : recettes estimées par tête



Source : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et du Développement rural de l'Alberta, *Review of Pricing in the Beef Industry*, mars 2004, p. 8.

Le Programme de redressement de l'ESB compte aussi des détracteurs. Certains observateurs ont avancé qu'il favorisait l'abattage en masse parce qu'une date limite avait été fixée, ce qui a affaibli les prix encore plus que s'il n'y avait pas eu le Programme. Il y a du vrai dans leurs critiques, mais celles-ci ne tiennent pas compte des résultats positifs du Programme.

Le prix des bouvillons engraissés de l'Alberta a chuté de 70,2 %, passant d'un sommet de 117,52 dollars le quintal au cours de la deuxième semaine de février à un creux de 35,06 dollars le quintal au cours de la quatrième semaine d'août 2003. En date du 20 juin 2003, le prix des bouvillons engraissés de l'Alberta avait déjà chuté de 28,6 % pour atteindre 67,16 dollars le quintal, mais la semaine suivant l'annonce du Programme, il avait encore baissé de 18,7 % pour s'établir à 47,02 dollars le quintal. Ce prix est encore tombé de 14 % au cours de la quatrième semaine d'août, à la fin du Programme, et a généralement remonté la pente depuis. Tous ces mouvements portent à croire que le Programme de redressement a bel et bien amorti la chute des prix consentis aux éleveurs de bovins et aux propriétaires de parcs d'engraissement. Toutefois, vu l'offre excédentaire, les abattoirs ont indirectement bénéficié d'une augmentation de 20,14 dollars à 32,10 dollars le quintal pour les bovins qu'ils ont achetés au cours de l'été 2003.

Une telle conclusion, cependant, exagère la situation. Il faut préciser que le prix des bouvillons engraissés de l'Alberta dépend de la saison : tous les ans, il décline au cours du printemps et de l'été, et ne remonte qu'à l'automne et à l'hiver. Par exemple, le prix des bouvillons engraissés de l'Alberta, en moyenne, a diminué de 23 % entre son sommet et son creux, en 2001 et en 2002. Le sommet

a été atteint dans la deuxième et la troisième semaine de mars respectivement pour chaque année, et le creux dans la quatrième semaine de septembre et la deuxième semaine de juillet respectivement. Par conséquent, le déclin en 2003 était de 47 % supérieur à celui des deux années précédentes, et le faible prix s'est davantage prolongé, puisqu'il a duré six mois et demi plutôt que cinq mois et quart en moyenne pour les deux années précédentes. À la lumière de ces deux résultats, il semble raisonnable de conclure que le prix des bouvillons engraissés de l'Alberta serait sans doute tombé à l'été 2003 en l'absence du Programme, quoique de façon moins abrupte que 18,7 % en une semaine comme cela s'est produit après l'annonce du programme.

Heureusement, les paiements accordés en vertu du Programme gouvernemental étaient liés aux prix en vigueur et à l'abattage de bovins. La portée du Programme se limitait donc uniquement à indemniser partiellement les éleveurs de bovins et les exploitants de parcs d'engraissement. Si cela n'avait pas été le cas, la reprise aurait certainement été plus lente. On aurait abattu moins de bovins, ce qui signifie qu'ils se seraient davantage accumulés dans les parcs d'engraissement, ce qui aurait grossi les coûts d'exploitation des propriétaires de parcs et les aurait forcés à consentir à des escomptes pour vendre leurs animaux plus vieux.

CHAPITRE 4
RÉACTIONS DE L'INDUSTRIE ET DU GOUVERNEMENT À LA CRISE DE L'ESB ET MESURES POUR L'AVENIR

Les prix du bœuf au Canada et la crise de l'ESB

Suite à la mise en œuvre de l'ALE en 1988, et de l'ALENA en 1994, les marchés canadien, américain et mexicain du bœuf et des bovins ont été entièrement intégrés au sein d'un marché nord-américain. Comme l'a exprimé un intervenant de l'industrie :

> *Le marché du bétail au Canada est un marché libre compétitif, et avant la fermeture de la frontière internationale, à la suite de la découverte d'un cas d'EBS au Canada, le marché était vraiment tout à fait intégré au marché du bétail, du boeuf et du veau des États-Unis.*
>
> Jim Laws, Conseil des viandes du Canada
> Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
> Réunion n° 4-16:45, 3e session, 37e législature
> Ottawa, 23 février 2004

Le Canada a ensuite joui d'un avantage comparatif pour ce qui est des bovins et des autres animaux sur pied et d'un avantage compétitif pour ce qui est du bœuf et des produits du bœuf. Ces avantages économiques se sont reflétés dans les données commerciales, le Canada devenant un important exportateur net de ces deux types de produits. De fait, le Canada vient au troisième rang dans le monde pour ce qui est de l'exportation du bœuf et des bovins.

Un marché nord-américain intégré du bœuf et des bovins comporte toutefois des avantages et des inconvénients. Du côté positif, le Canada a vu sa richesse et sa prospérité augmenter du fait qu'il a concentré et spécialisé ses ressources dans cette industrie, en plus d'attirer un important capital étranger. En outre, les Canadiens profitent de prix semblables à ceux exigés des Américains pour le bœuf et les bovins puisqu'un marché intégré tend à éliminer les écarts à ce chapitre (c.-à-d. que les forces du marché opèrent une stabilisation entre les différentes régions de l'Amérique du Nord). Du côté négatif, les éleveurs, les exploitants de parcs d'engraissement et les abattoirs canadiens deviennent vulnérables si les États-Unis ferment leurs frontières aux exportations de bœuf et de bovins canadiens, ce qui s'est effectivement produit le 20 mai 2003.

Cet événement a entraîné une offre excédentaire de bœuf et de bovins au Canada et à une offre déficitaire aux États-Unis. Ainsi, l'inventaire de bovins aux Etats-Unis totalisait 94,9 million d'animaux au 1er janvier 2004, constituant ainsi le niveau le plus bas depuis 1952. Par la suite, lorsque le marché américain a ouvert ses portes aux morceaux de bœuf désossé provenant d'animaux âgés d'au plus 30 mois, l'offre excédentaire au Canada n'a plus touché que les bovins. L'interdiction américaine à l'égard des bovins canadiens a eu l'impact suivant :

> *Ceux qui ont été le plus durement frappés sont les exploitants de parcs d'engraissement. Comme il leur est impossible d'exporter leurs animaux sur pied aux États-Unis, le Canada, depuis quelques mois, a un gros excédent de bétail. [...] L'offre trop importante de bétail au Canada a provoqué un recul marqué des conséquences dramatiques sur les bénéfices nets des éleveurs. Ce n'est pas compliqué : l'offre de bétail a augmenté sans que la demande en face autant et par conséquent les prix ont chuté.*
>
> Willie Van Solkema, Cargill Foods
> Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
> Réunion n° 7-15:35, 3e session, 37e législature
> Ottawa, 10 mars 2004

Autrement dit, le marché a réagi comme il le fait toujours en situation d'offre excédentaire. Les participants de l'industrie ont rendu possible ou forcé une chute des prix des bovins afin de stimuler la demande interne et de réduire le nombre de bovins excédentaires. Sans le marché américain des bovins, le maintien des prix aux niveaux d'avant l'ESB aurait préservé l'offre excédentaire, fait augmenter sensiblement le coût des provendes et entraîné la ruine financière de nombreux éleveurs. Sur le marché américain, c'est le contraire qui s'est produit. Les participants de l'industrie ont augmenté les prix des bovins au profit des éleveurs, mais au détriment des abattoirs. La désagrégation du marché nord-américain des bovins signifiait que les prix des bovins au Canada et aux États-Unis ne seraient plus stabilisés; ils allaient diverger sensiblement. Certains de ces effets ont été mesurés dans une lettre présentée comme pièce à l'appui au Comité permanent :

> *Depuis l'ouverture de la frontière canado-américaine l'automne dernier au bœuf en caisse carton provenant de bovins canadiens de moins de 30 mois — qui demeure cependant fermée à l'importation de ces mêmes bovins — notre gagne-pain est sérieusement menacé :*
>
> - *Le volume de transformation des bovins aux États-Unis a diminué de plus de 12% [...] la baisse s'est amorcée immédiatement après que la frontière américaine a été ouverte au bœuf en caisse carton [en provenance du Canada] ....*
>
> - *Les bovins canadiens se sont vendus en moyenne **275 $ par tête** de moins que les bovins américains — ce qui a permis aux abattoirs canadiens de vendre moins cher que les abattoirs américains sur notre propre marché.*

Au cours des quatre derniers mois seulement, nous estimons que les pertes financières pour une seule collectivité axée sur la transformation du bœuf — Greeley au Colorado — s'élèvent à plus de ***100 millions de dollars*** *en raison d'une diminution de l'activité économique attribuable à la baisse des niveaux de production.*

John Simons, président-directeur général
Swift & Company
Pièce d'appui du 3 mars 2004
Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
3e session, 37e législature

De l'avis de la plupart des témoins qui ont comparu devant le Comité, le marché a réagi aux événements. Comme l'a exprimé un témoin :

Le marché fonctionne, même s'il ne joue pas aussi bien son rôle d'arbitre que si la frontière était ouverte pour le bétail vivant.

Garnett Altwasser, Lakeside Packers Ltd.
Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
Réunion no 7-15:50, 3e session, 37e législature
Ottawa, 10 mars 2004

Le Comité reconnaît que le marché a réagi à la situation d'offre excédentaire, mais que cette réaction fut excessivement inéquitable pour certains des intervenants de l'industrie. Le gouvernement, à l'échelon fédéral ou des provinces, devait intervenir et redistribuer le fardeau infligé par l'embargo américain.

Avantage comparatif pour le prix du bœuf et les marges bénéficiaires brutes des abattoirs

Immédiatement après la découverte du problème d'ESB au Canada, la fermeture des frontières du monde industrialisé au bœuf canadien a eu un effet dévastateur sur les abattoirs canadiens. Selon le Conseil des viandes du Canada, les abattoirs canadiens avaient perdu environ 50 millions de dollars pendant les premières semaines de la crise de l'ESB. Toutefois, après la levée de l'embargo américain sur les produits du bœuf désossé canadien provenant d'animaux âgés d'au plus 30 mois, la situation des abattoirs a connu un revirement. On a décrit de la façon suivante l'évolution de la situation :

Il y a des surplus énormes de bovins. Nous n'avons toutefois pas de problème sur le plan de la viande pour l'instant. Les abattoirs fonctionnent à pleine capacité pour répondre à la demande de leurs marchés d'exportation. Ils transforment autant de vaches qu'ils peuvent, et la viande n'est pas entreposée dans des congélateurs ou ailleurs, elle est consommée.

Scott Zies, Alliance pour le commerce du bœuf équitable
Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
Réunion n° 4-16:15, 3e session, 37e legislature
Ottawa, 23 février 2004

Autrement dit, l'offre excédentaire de bœuf et de bovins s'est transformée essentiellement en un engorgement de bovins. Il n'est donc guère étonnant que les prix de gros et de détail des produits du bœuf, qui ont été en diminuant tout au long de l'été, aient changé de direction et se soient mis à remonter à partir de septembre 2003 jusqu'au 23 décembre, moment où un cas d'ESB a été détecté dans l'état de Washington. Néanmoins, les consommateurs canadiens bénéficient encore aujourd'hui, dans certains cas, d'un très léger avantage au niveau des prix, selon au moins un détaillant :

Les abattoirs nous donnent à peu près les mêmes prix que l'année passée, peut-être un peu plus bas. On en profite, parce qu'il y a beaucoup plus de boeufs cette année, ce qui veut dire que lorsqu'il y a des coupes en promotion, quand les prix sont plus bas, c'est sûr qu'on les utilise pour faire nos promotions. Dans les prix réguliers, les prix sont à peu près les mêmes, juste un peu moins que l'année passée.

Paul Fortin, The Great Atlantic & Pacific Company of Canada Limited
Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
Réunion n° 9-17:15, 3e session, 37e legislature
Ottawa, 22 mars 2004

Les prix de gros du bœuf approchant ceux d'avant la crise de l'ESB et les prix des bovins demeurant très bas afin d'éliminer le problème de l'offre excédentaire, les abattoirs canadiens ont obtenu sans s'y attendre un avantage comparatif notable par rapport à leurs concurrents américains. Les abattoirs américains versent pour les bovins des prix bien supérieurs aux niveaux d'avant l'ESB depuis le début de la crise, de sorte que les abattoirs canadiens peuvent offrir des conditions plus avantageuses que leurs pendants américains dans leur propre marché du bœuf. Il s'ensuit que les marges bénéficiaires brutes des abattoirs canadiens, et possiblement leurs marges de profit, ont connu une flambée comme jamais auparavant. Le représentant d'un abattoir canadien a décrit la situation de la façon suivante :

Nos pertes en mai et en juin ont été horribles. En juillet et en août, nous avons fait un peu d'argent, et en septembre et en octobre aussi. Ce qu'il faut se demander, c'est comment évaluer l'inventaire. [...] En évaluant l'inventaire selon le prix du marché avant la crise de l'ESB, vous faisiez beaucoup d'argent. Mais si vous l'évaluez selon les prévisions et que vous retranchez les coûts de transport, ainsi que les coûts liés au fait d'avoir un bureau au Japon, ce qui nous coûte environ 10 000 $ par semaine, c'est une autre paire de manches.

Lorne Goldstein, Better Beef Limited
Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
Réunion n° 4-17:20, 3e session, 37e législature
Ottawa, 23 février 2004

Les données financières de 2003 ne sont pas encore connues. Dans la foulée de la crise de l'ESB, les propriétaires d'abattoirs ont affirmé qu'ils font eux-mêmes face à un certain nombre d'obstacles économiques :

La première variable à prendre en considération est le changement de valeur du dollar canadien. En Amérique du Nord, le prix des bovins est fixé en dollars américains. Le dollar canadien s'est apprécié de 15 %, ce qui équivaut à 13 ¢ la livre. Cela fait de notre 87 ¢, un dollar. À cause de l'ESB, [...] nous devons désosser une portion considérable du quartier avant des bovins. Cela ajouterait un coût de 20 à 30 $ par tête, ou de 2 à 2,25 $ par quintal. L'autre facteur majeur est [...] que nous ne pouvons profiter de la prime d'exportation et [...] cela représente environ 190 $ par animal. L'autre facteur est l'augmentation de la dépense pour l'équarrissage. Pour les grandes entreprises, cette opération était une source de recettes. À l'heure actuelle, c'est plutôt une dépense ou quelque chose qui ne rapporte pas. Il y a aussi un autre facteur [...] les abattoirs canadiens qui font aujourd'hui le commerce de produits désossés aux États-Unis perdent de 5 à 10 ¢ la livre sur le triple A, ou la catégorie américaine équivalente (USDA choice), ce qui diminue leurs revenus de 2 à 3 $ le quintal. En additionnant tous ces facteurs, on obtient environ 1,13 $.

Ben Thorlakson, Canada Beef Export Federation
Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
Réunion n° 9-16:30, 3e session, 37e législature
Ottawa, 22 mars 2004

Le représentant d'un abattoir canadien a calculé grosso modo, pour ses activités, l'impact financier découlant de l'ESB de la façon suivante:

La semaine dernière, j'ai fait une comparaison. Le prix de la viande que j'ai vendue la semaine dernière était d'environ 275 $ de moins par animal qu'il y a un an. J'ai ensuite comparé le prix des bouvillons et j'ai constaté que j'avais payé 300 $ de moins. [...] En réalité, [à cause de] mes frais

d'exploitation [...] aujourd'hui, l'abattage de bouvillons me rapporte moins qu'il y a un an.

Brian Nilsson, XL Beef
Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
Réunion n° 7-16:45, 3e session, 37e législature
Ottawa, 10 mars 2004

Un détaillant canadien a soutenu que la baisse des prix des bovins au Canada était le résultat direct de la perte de marchés étrangers pour les sous-produits :

Dans un animal qui pèse environ 1 200 livres, après que vous avez enlevé la peau et les os, il reste environ 450 livres, mais il y a beaucoup de produits qui sont vendus à l'exportation, comme les langues, les cœurs, des coupes de viande qu'on appelle try-tips ... Mais aujourd'hui c'est cela qu'ils ne peuvent plus envoyer ailleurs, qu'ils ne peuvent plus vendre à l'extérieur. C'est aujourd'hui pour ça que maintenant les fermiers n'ont peut-être pas le prix qu'ils devraient avoir pour leurs animaux.

Paul Fortin, The Great Atlantic & Pacific Company of Canada Limited
Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
Réunion n° 9-16:00, 3e session, 37e legislature
Ottawa, 22 mars 2004

Le Comité souligne toutefois que la production des abattoirs canadiens se situait toujours tout près de leur capacité ou la dépassait même parfois pendant un certain nombre de semaines l'automne dernier. De plus, en novembre 2003, les abattoirs canadiens ont exporté autant de produits de bœuf désossé aux États-Unis qu'ils ne l'avaient fait en novembre 2002, malgré une appréciation de 20 % du dollar canadien vis-à-vis la devise américaine. Étant donné la concentration, décrite dans le chapitre 2, de la propriété dans le secteur de l'abattage, le Comité se préoccupe que non seulement les abattoirs puissent indûment profiter de l'offre excédentaire de bovins au Canada, mais aussi qu'ils puissent en fait profiter de leur emprise sur le marché (en tant qu'acheteur) au détriment des éleveurs canadiens.

C'est pourquoi le Comité a entrepris ses audiences sur la formation des prix du bœuf en entendant le témoignage de la commissaire de la concurrence, Mme Sheridan Scott. Durant cette réunion, la commissaire a exposé les paramètres et limites de la *Loi sur la concurrence*. Elle a ensuite expliqué pourquoi les audiences du Comité de l'an dernier ainsi que son rapport de novembre 2003 n'avaient pas convaincu le Bureau de la concurrence d'entreprendre une enquête sur la formation des prix du bœuf. Le Comité comprend que la *Loi* ne traite pas directement des questions de justice ou d'injustice. La *Loi* s'intéresse principalement au comportement et aux pratiques

commerciales des divers intervenants sur le marché, notamment aux complots en vue de la fixation des prix et aux abus de position dominante. Malgré ces limites, la commissaire a également reconnu que la crise de l'ESB avait créé une situation très difficile sur le marché des bestiaux :

> *Je ne sous-estime pas les énormes conséquences. ... Je saisis l'ampleur des changements qui se produisent sur ce marché et les effets épouvantables qu'ils ont sur beaucoup de gens. Il m'est donc difficile de venir vous dire aujourd'hui que mes interventions sont limitées par la loi, mais le fait est qu'elles le sont. J'essaie d'être le plus utile possible en trouvant des dispositions que nous pouvons invoquer pour améliorer la situation ...*
>
> Sheridan Scott, commissaire de la concurrence
> Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
> Réunion n° 2-16:10, 3e session, 37e législature
> Ottawa, 16 février 2004

Le Comité croit que tous les aspects du marché des bestiaux doivent être attentivement surveillés dans le contexte de la présente crise. Le Comité a donc exercé l'un de ses privilèges et demandé au ministre de l'Industrie d'entreprendre une enquête en approuvant la motion suivante :

> Que le Comité demande au ministre de l'Industrie d'ordonner au Bureau de la concurrence de tenir une enquête en vertu de l'article 45 de la *Loi sur la concurrence* sur la formation des prix du bœuf aux niveaux de l'abattage, de la vente aux grossistes et au détail, dans le contexte de la crise de l'ESB au Canada.

Le Comité souligne que le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a également demandé que la ministre de l'Industrie donne instruction à la commissaire de la concurrence d'entreprendre une telle enquête. Toutefois, la ministre de l'Industrie n'a pas encore formulé cette demande à la commissaire. Considérant l'information contenue dans le présent rapport et dans la lettre à la ministre de l'Industrie, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que la ministre de l'Industrie donne consigne à la commissaire de la concurrence, comme le prévoit l'article 10 de la *Loi sur la concurrence*, de mener immédiatement une enquête sur la formation des prix du bœuf aux niveaux de l'abattage et de la vente aux grossistes.

Entre-temps, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que le Bureau de la concurrence surveille l'établissement des prix de gros et de détail du bœuf ainsi que les prix des bovins engraissés et des bovins d'embouche, et que la commissaire de la concurrence fasse rapport périodiquement, ou à l'appel de la présidence, au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes.

Le Bureau de la concurrence, en tant qu'organisme d'enquête sur des questions criminelles et civiles, n'a pas le mandat d'entreprendre une étude sur les aspects concurrentiels d'une industrie. Le Parlement n'a pas jugé bon de lui accorder ces pouvoirs. Cependant, le Comité recommande qu'une telle étude soit menée afin de rendre plus transparentes les pratiques commerciales de l'industrie des bovins et des produits du bœuf. Lorsqu'une situation similaire s'est présentée à l'égard de l'industrie du pétrole et de l'essence en 2000, le gouvernement a décidé de demander au Conference Board du Canada de réaliser une étude détaillée et exhaustive sur cette industrie. Le Comité demande qu'on procède de la même façon pour l'industrie du bœuf et recommande donc :

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement du Canada demande à un groupe indépendant de réaliser une étude exhaustive sur la concurrence dans l'industrie des bovins et des produits du bœuf au Canada.

Retour sur le programme d'aide financière du gouvernement

Étant donné la surabondance de bovins au Canada et le grand nombre de producteurs de bétail aux prises avec des difficultés financières, l'intervention gouvernementale a été perçue comme nécessaire pour remettre rapidement l'industrie sur pied. Voici comment on a expliqué au Comité le cœur du problème :

> *Le fait est qu'avant l'annonce du programme, l'industrie était dans une impasse. Il fallait que nous achetions le bétail moins cher parce que nous avions été évincés du marché américain. Le producteur avait investi dans le bétail et ne vendait pas. Si vous regardez les statistiques sur l'abattage, vous verrez que pendant six semaines, le nombre de bêtes abattues était très petit; c'était environ la moitié.*
>
> *Faut-il le rappeler, l'argent du gouvernement n'a pas fait augmenter ni fait diminuer le nombre de bovins existants. La loi de l'offre et de la demande a*

continué à jouer, sans égard à l'argent injecté dans le secteur par le gouvernement. Les subventions gouvernementales ont donné aux producteurs l'assurance que s'ils vendaient leurs bêtes comme ils allaient le faire de toute façon, ils obtiendraient une partie de cet argent pour compenser leurs pertes. Ils ont donc commencé à vendre leurs bêtes et les affaires ont repris.

Garnett Altwasser, Lakeside Packers Ltd.
Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
Réunion n° 7-16:35, 3e session, 37e législature
Ottawa, 10 mars 2004

Le Programme fédéral-provincial de redressement de l'industrie dans le sillage de l'ESB a atteint certains de ses objectifs. Ce programme de 500 millions de dollars a ainsi permis aux abattoirs canadiens de reprendre leur production à un niveau quasi maximal et a aidé à réduire l'offre excédentaire de bovins. Le Programme n'a toutefois pas fait augmenter les prix du marché du bétail, ce qui aurait pu aider les éleveurs de bétail canadiens aux prises avec des difficultés financières.

Le Comité est également conscient qu'un autre programme gouvernemental, le Programme relatif aux animaux de réforme doté d'un budget de 200 millions de dollars, ne rencontre pas les cibles des producteurs en matière de réduction de l'offre excédentaire. Dans leur lettre du 9 mars 2004 qu'ils ont fait parvenir au Comité, les Producteurs laitiers du Canada ont fait valoir que le taux de réforme des troupeaux laitiers « tel que reconnu par Agriculture et Agroalimentaire Canada est de 25 % » alors que le programme ne reconnaît qu'un taux de réforme de 16 %. Bien que ce programme puisse alléger le fardeau financier des producteurs, il n'est pas perçu pas le Comité comme une solution au surplus d'animaux de réforme laitiers et aux bas prix versés aux producteurs.

Le Comité conclut que le Programme de redressement de l'industrie dans le sillage de l'ESB présentait globalement des défauts, tant sur le plan de sa conception qu'à propos d'un de ses objectifs. Compte tenu des deux objectifs énoncés, les deux paliers de gouvernement ont eu raison de spécifier une date pour la conclusion du programme. Ce délai a favorisé un retour à la normale pour les secteurs de l'abattage et de la transformation, mais ce ne fut pas le cas pour les éleveurs de bétail. Le Comité croit toutefois que le programme aurait dû chercher davantage à atténuer l'impact qu'a eu l'offre excédentaire de bovins pour les éleveurs qu'à accroître la production dans les abattoirs (la deuxième priorité du programme). Si on avait choisi cette option, il aurait été préférable de ne pas prévoir de date pour la conclusion du programme. L'inclusion d'une date précise ne pouvait qu'encourager les propriétaires de bovins à vendre leurs bêtes avant cette date — plutôt que d'attendre le meilleur moment — de manière à profiter des subventions gouvernementales. Seule cette date limite pourrait expliquer la diminution de près de 20 % du prix des bovins gras d'Alberta en seulement une semaine (la semaine de l'annonce du programme, c'est-à-dire du 18 au

25 juin 2003) et le relèvement de ce prix immédiatement après la fin du programme. Selon le Comité, l'aide gouvernementale aurait dû être versée directement aux éleveurs et le programme aurait dû se terminer à la levée de l'embargo américain sur le bétail canadien visé par celui-ci. Ainsi, il n'aurait eu aucune incidence sur le moment choisi pour envoyer les bovins à l'abattage, et il aurait surtout visé les éleveurs. Les avantages du programme n'auraient pas été autant accaparés par les abattoirs qui ont profité des baisses des prix tout au long de l'été.

Le 22 mars 2004, le gouvernement du Canada a annoncé son Programme transitoire de soutien à l'industrie dans le cadre duquel la somme de 680 millions de dollars sera accordée aux éleveurs de bovins qui subissent les effets négatifs de la fermeture prolongée de la frontière canado-américaine. Ces fonds seront versés aux éleveurs de bovins sous forme de paiements directs pouvant aller jusqu'à 80 $ par bovin admissible faisant partie de leur troupeau au 23 décembre 2003. Tous les bovins sont admissibles, à l'exception des taureaux et des vaches en pleine maturité (vaches qui ont vêlé et taureaux non castrés âgés de plus d'un an). Les éleveurs d'autres ruminants qui ont perdu accès au marché américain bénéficieront de mesures similaires.

Le Comité a aussi évalué la possibilité d'adopter une politique de fixation d'un prix minimal pour les bovins, mais il n'a reçu aucun appui en ce sens de l'industrie. Certains témoins ont mentionné qu'une telle politique ne servirait pas les intérêts de l'industrie canadienne du bœuf et des bovins, ni ceux des consommateurs canadiens.

Capacité d'abattage et de transformation de produits à valeur ajoutée

Aux audiences du Comité, il est apparu évident que de nombreux intervenants de l'industrie croient qu'il serait préférable pour le Canada d'avoir une plus grande capacité intérieure d'abattage et de transformation. Comme il est indiqué au chapitre 2, l'industrie de la transformation a été témoin de nombreux fusionnements au cours de la dernière année, les usines et les emplois disparaissant à un point tel qu'il n'y a plus que trois grands joueurs dans l'Ouest du Canada, et un seul dans l'Est du Canada. Ces fusionnements ont entraîné l'exportation d'un nombre croissant de bovins sur pied aux États-Unis alors que, paradoxalement, le Canada a importé plus de morceaux désossés.

> *L'année d'avant, nous avions importé 130 000 tonnes de coupes désossées contre 760 000 tonnes exportées aux États-Unis. Si on compare les populations des deux pays, nous avons importé deux fois plus par habitant. Par contre, sous l'angle de la production, si on songe que nous devons*

exporter de 60 à 70 p. 100 de ce que nous produisons, et donc qu'il nous faut beaucoup plus impérieusement exporter que les Américains, nous importons deux fois plus que ceux-ci.

Garnett Altwasser, Lakeside Packers Ltd.
Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
Réunion n° 7-16, 3e session, 37e législature
Ottawa, 10 mars 2004

Au cours des trois dernières décennies, l'industrie a forgé un nouvel équilibre fondé sur une capacité d'abattage hebdomadaire d'environ 65 000 têtes, un marché des exportations d'animaux sur pied de 25 000 têtes et des importations supplémentaires de produits du bœuf, dont les États-Unis sont de loin le principal fournisseur. Puis, un jour de mai 2003, ce marché nord-américain bien rodé a cessé de fonctionner. Un cas unique d'ESB au Canada a rompu l'équilibre. Une industrie lucrative qui a par le passé régulièrement refusé l'aide directe du gouvernement s'est mise à perdre plusieurs millions de dollars par jour. Les pertes totales pour le Canada ont tourné autour de 1,8 milliard de dollars en 2003, mais ce total augmente chaque jour que la frontière américaine demeure fermée aux animaux sur pied.

Les événements qu'a déclenchés la découverte de l'ESB au Canada ont sensibilisé les intervenants (surtout les éleveurs) à l'importance du marché d'exportation des animaux vivants pour leur gagne-pain. Ils ont aussi fait ressortir la vulnérabilité du marché nord-américain intégré. Les systèmes distincts de salubrité et de sécurité des aliments des deux pays constituent le maillon faible de la chaîne. Les affaires sont presque revenues à la normale pour le secteur canadien de la transformation, parce que de nombreux produits du bœuf peuvent à nouveau être exportés, mais les producteurs de détail ont besoin de l'aide des gouvernements fédéral et provinciaux pour survivre.

Des producteurs de bétail de partout au Canada cherchent néanmoins des possibilités d'investissement dans des activités à valeur ajoutée. Dans certaines régions, ils n'ont accès qu'à une seule grande usine de transformation. Dans leur optique, le marché est trop concentré. Dans d'autres régions, il n'y a tout simplement pas d'abattoir ou d'usine de transformation. C'est pourquoi certains des intervenants entendus par le Comité ont donné à entendre qu'il existait peut-être des possibilités d'investissement pour les agriculteurs dans le secteur de la transformation du bœuf.

Pourquoi ne pas s'occuper de notre destin nous-mêmes. Établissons une autre usine ou agrandissons celles déjà existantes ici au Canada et, ensuite, vendons nos coupes [de viande à l'étranger] et conservons les

emplois au Canada. Je crois que c'est là où nous devrions concentrer nos efforts. C'est ce que nous devrions faire au lieu d'attendre que les États-Unis ouvrent leur frontière.

Paul Fortin, The Great Atlantic & Pacific Company of Canada Limited
Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
Réunion n° 9-17:00, 3e session, 37e législature
Ottawa, 22 mars 2004

Toutefois, compte tenu des témoignages contradictoires que le Comité a entendus, nul ne sait s'il conviendrait pour le moment d'accroître la capacité d'abattage au Canada

Dans son rapport de novembre 2003, le Comité avait recommandé au gouvernement d'appuyer le développement de nouveaux débouchés dans l'industrie du bétail. Dans son plan budgétaire 2004, le gouvernement a annoncé son intention d'injecter la somme supplémentaire de 270 millions de dollars aux fins de nouveaux investissements de capital de risque par la Banque de développement du Canada et Financement agricole Canada. Le Comité recommande une fois de plus :

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement du Canada et les organismes responsables du secteur agroalimentaire cherchent, en collaboration avec les producteurs de bétail et les transformateurs, à trouver de nouveaux débouchés commerciaux dans le secteur de la transformation du bétail en mettant particulièrement l'accent sur l'augmentation de la capacité d'abattage et de transformation de produits à valeur ajoutée.

Des marchés d'exportation complètement libres et des règles claires

L'industrie canadienne des bovins et du bœuf est complètement intégrée à l'intérieur d'un marché nord-américain, mais il reste aux pays de l'ALENA à élaborer et à mettre en œuvre des politiques et des règles d'importation et d'exportation conformes aux normes internationales — des normes qui empêcheraient l'utilisation de mesures sanitaires pour faire obstacle au commerce. Les cas d'ESB au Canada et aux États-Unis ont mis en lumière la vulnérabilité de l'industrie des bovins et des produits du bœuf, surtout des producteurs primaires. Il faut mettre un terme à de tels gestes, qui ne sont fondés ni sur des principes scientifiques ni sur l'évaluation des risques, si l'on veut que l'industrie canadienne des bovins demeure économiquement viable à plus long

terme. Le Canada et les États-Unis ne retirent aucun avantage à s'imposer mutuellement des embargos.

Les consultations entre les partenaires commerciaux nord-américains se poursuivent, mais ces partenaires sont aussi des concurrents sur de nombreux marchés, une réalité qu'il ne faudrait pas sous-estimer au moment de la négociation de l'harmonisation des systèmes nationaux de salubrité et de sécurité des aliments. L'année dernière, dans le contexte de ses audiences sur la crise de l'ESB, le Comité a écrit au directeur général de l'Office international des épizooties (OIE) pour savoir si les pays peuvent ou non protéger légitimement leur marché lorsqu'un autre pays signale un cas unique d'ESB. Voici ce que le directeur général a répondu dans sa lettre au Comité :

> *Lors de leur dernière rencontre, en septembre 2003, les spécialistes en sont arrivés à la conclusion que le fondement scientifique du Code était toujours valide. En outre, ils ont jugé que les restrictions commerciales en cours résultaient du fait que les pays n'appliquent pas le Code tel qu'il est écrit. En effet, de nombreux pays imposent des embargos commerciaux totaux dès qu'un pays exportateur rapporte son premier cas d'ESB, sans toutefois mener d'évaluation du risque, comme le recommande pourtant le Code. Quel qu'il en soit, ce Code ne recommande pas l'imposition d'un embargo total pour les animaux et les produits d'animaux provenant d'un pays infecté par l'ESB. Il préconise plutôt d'accroître les niveaux de restriction en fonction de la catégorie du pays exportateur. Cela dit, je crois que vous devriez canaliser vos énergies à aider l'OIE à encourager ses membres, le Canada y compris, à respecter le Code dans l'application de leurs mesures d'importation.*
>
> Dr Bernard Vallat, directeur général, OIE
> Lettre au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire
> 2e session, 37e législature
> Ottawa, 3 novembre 2003

De plus, le groupe d'experts international sur l'ESB, dans son rapport sur les mesures qui concernent l'ESB aux États-Unis, a déclaré :

- *Le sous-comité est heureux que le gouvernement américain ait l'intention d'adopter une approche scientifique pour l'établissement de ses politiques.*

- *Les cas nord-américains démontrent encore une fois que les pays exportateurs subissent des répercussions sociales et financières importantes quand les pays importateurs ne respectent pas les règles internationales en matière de commerce.*

- *Par conséquent, le sous-comité recommande que les É.-U. fassent preuve de leadership en matière de commerce en adoptant des politiques d'importation/d'exportation conformes aux normes internationales et*

encouragent donc l'abandon des barrières commerciales irrationnelles quand des pays découvrent un premier cas d'ESB.

Le Comité croit que l'harmonisation des règles commerciales doit se faire correctement et sans tarder. Sinon, toute nouvelle désorganisation du marché des produits agricoles et agroalimentaires risque d'être plus coûteuse et durer plus longtemps encore. Si les pays de l'ALENA croient vraiment à un marché nord-américain intégré pour les bovins et les produits du bœuf, ils doivent respecter à la lettre les codes internationaux. Le Comité reconnaît les efforts déployés des deux côtés de la frontière pour rétablir les exportations de bétail et d'autres produits connexes, mais il est préoccupé par l'incidence négative qu'ont eue sur le marché canadien du bétail les longues négociations politiques. Les producteurs primaires de pays concurrents sont en train de se tailler une place sur les marchés traditionnels d'exportation du Canada. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5

Que les gouvernements du Canada et des États-Unis mettent immédiatement en application le code de l'Organisation internationale des épizooties et lèvent leurs embargos tout en continuant à négocier les modalités d'un plan de mise en œuvre qui améliorerait la libre circulation du bétail et des autres produits carnés.

CONCLUSION

Le 20 mai 2003, l'ESB a frappé au Canada. La découverte d'un cas d'ESB chez une seule vache, au sein d'un seul troupeau, dans une seule province, a déclenché une série d'événements catastrophiques pour les éleveurs canadiens de bovins et d'autres bestiaux. Le monde industrialisé a immédiatement fermé ses frontières aux bovins et au bœuf canadiens et le marché nord-américain des produits du bœuf et des animaux vivants, qui était alors pleinement intégré, a été durement secoué. Les prix des bovins sont tombés en chute libre, les troupeaux sont devenus inabordables, des exploitations de naissage florissantes sont passées sous le seuil de la rentabilité et les transformateurs ont dû se soumettre à de nouveaux règlements coûteux.

Le marché a réagi à l'offre excédentaire en réduisant le prix des bovins pour stimuler la demande intérieure. C'est tout ce que pouvait faire l'industrie canadienne en l'absence du marché américain. Par ailleurs, la baisse des prix des bovins a procuré aux abatteurs canadiens un avantage économique inattendu sur leurs concurrents américains, puisqu'ils peuvent maintenant vendre moins cher que leurs homologues américains sur leurs propres marchés du bœuf. Les abatteurs canadiens ont donc rapidement repris le chemin de la rentabilité, contrairement toutefois aux éleveurs canadiens.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont réagi à la situation dévastatrice en accordant une aide financière d'environ 1,58 milliard de dollars aux intervenants de l'industrie. Les deux programmes fédéraux ont connu un succès mitigé. Le Comité conçoit que le Programme fédéral-provincial de redressement de l'industrie dans le sillage de l'ESB a atteint les objectifs visés, mais il aurait préféré que les paiements soient liés et versés directement à un propriétaire de bovins ou bestiaux et ne soient pas soumis à une date limite. S'il en avait été ainsi, le programme n'aurait pas influé sur le choix du moment de l'abattage et les éleveurs et propriétaires de bétail en auraient profité pleinement.

En raison de la perte temporaire de soumissions des abattoirs étrangers pour les bovins canadiens et de la forte concentration de la propriété dans le secteur canadien de la transformation, le Comité croit que tous les aspects du marché des bestiaux doivent être attentivement surveillés durant cette période de crise. Le Comité recommande que la ministre de l'Industrie donne consigne à la commissaire de la concurrence de mener une enquête, en vertu de l'article 10 de la *Loi sur la concurrence*, sur l'établissement des prix de gros du bœuf ainsi que les prix des bovins à l'abattage. De plus, le Comité recommande que la commissaire de la concurrence surveille les prix de gros et de détail du bœuf, et ceux des bovins engraissés et des bovins de parcs d'engraissement, et qu'elle fasse rapport périodiquement au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes. Enfin, le Comité recommande

également que le gouvernement du Canada demande à un groupe indépendant de réaliser une étude exhaustive sur la concurrence dans l'industrie des bovins et des produits du bœuf au Canada.

À plus long terme, les efforts devront porter sur l'amélioration du fonctionnement du marché nord-américain des bovins et des produits du boeuf. Il faut éliminer l'utilisation de mesures sanitaires à des fins politiques pour faire obstacle au commerce. Une plus grande capacité d'abattage et de transformation de produits à valeur ajoutée s'impose si le Canada veut améliorer la structure de concurrence de l'industrie et réduire le nombre de bovins et autres animaux d'élevage exposés aux embargos commerciaux. Par conséquent, le Comité recommande que le gouvernement du Canada recherche et finance des débouchés commerciaux en mettant particulièrement l'accent sur l'augmentation de la capacité d'abattage du bétail et de transformation de produits à valeur ajoutée. Le Comité recommande en outre que les gouvernements du Canada et des États-Unis mettent immédiatement en application le Code de l'OIE et lèvent leurs embargos respectifs.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Bureau de la concurrence	16/02/2004	2
Suzanne Legault, sous-commissaire adjointe, Division des affaires législatives		
Sheridan Scott, commissaire de la concurrence du Canada		
Richard Taylor, sous-commissaire adjoint de la concurrence, Direction générale des affaires criminelles		
Alliance canadienne pour le commerce du boeuf équitable	23/02/2004	4
Wayne Holland, co-président		
Scott Zies, co-président		
Better Beef Limited		
Bennie Dejonge, président		
Lorne Goldstein, secrétaire trésorier		
Conseil des viandes du Canada		
Jim Laws, directeur exécutif		
Produits de viande Levinoff limitée		
Brian Read, directeur général		
Cargill Foods	10/03/2004	7
Willie Van Solkema, directeur général adjoint/ventes		
Lakeside Packers		
Garnett Altwasser, président-directeur général		
XL Beef		
Brian Nilsson, co-président		
Canada Beef Export Federation	22/03/2004	9
Ben Thorlakson, président		
Conseil canadien des distributeurs en alimentation		
Paul Fortin, vice-président, achats et gestion, aliments frais, The Great Atlantic & Pacific Company of Canada Limited		
Nick Jennery, président		
Kim McKinnon, vice-présidente, Communications		
George Morris Centre	25/03/2004	10
Kevin Grier, analyste principal des marchés		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Alliance canadienne pour le commerce du boeuf équitable

Conseil canadien des distributeurs en alimentation

Conseil des viandes du Canada

Fédération canadienne pour l'exportation de boeuf

Syndicat national des cultivateurs

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de présenter une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire, (*séances n^{os} 2, 4, 7, 9, 10, 11 et 13 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Paul Steckle, député
Huron—Bruce
président

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 31 mars 2004
(*Séance n° 13*)

Le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire se réunit aujourd'hui à huis clos à 16 h 51, dans la pièce 362 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de Paul Steckle.

Membres du Comité présents : Gilbert Barrette, l'hon. Mark Eyking, l'hon. David Kilgour, Larry McCormick, John O'Reilly, Louis Plamondon, Dick Proctor, Gerry Ritz, Paul Steckle et Rose-Marie Ur.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Jean-Denis Fréchette, analyste principal; Dan Shaw, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude de projet de rapport sur la formation des prix du bœuf aux niveaux de l'abattage, de la vente aux grossistes et au détail, dans le contexte de la crise d'ESB au Canada.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport , telle que modifiée, soit adoptée.

Il est convenu, — Que le rapport soit intitulé: Les prix du bétail et du bœuf canadiens au lendemain de la crise de l'ESB.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et les attachés de recherche soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le président présente ce rapport, tel que modifié, à la Chambre comme le 2ième rapport du Comité.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

À 18 h 22, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité

Bibiane Ouellette